

2010.6.11(금)

전북도청 중회의실1

제9차 전북재정포럼

- ◆ 제9차 포럼 개요
- ◆ 제9차 전북재정포럼
(주제) 지방재정의 건전성과
효율성 제고 방안

주관 : 전북발전연구원

후원 : 전라북도·한국지방재정학회

= 목 차 =

① 제9차 포럼 개요

- 개최개요 / 1
- 시간계획 / 1
- 전북재정포럼위원 / 2

② 제9차 전북재정포럼

□ 주제발표

- 제1주제 : 지방자치제 실시가 지방재정의 건전성과 효율성에 미친 영향 / 7
안 국 찬 (전북대학교 교수)
- 제2주제 : 지방재정 건전성 문제에 대한 재인식 / 25
우 명 동 (성신여대 교수)

□ 토론문

- 토론문 1 유 금 록 (군산대학교 교수) / 49
- 토론문 2 윤 석 완 (전북대학교 교수) / 51
- 토론문 3 손 희 준 (청주대학교 교수) / 54
- 토론문 4 송 재 복 (호원대학교 교수) / 57

제 9 차 전북재정포럼 개최

□ 개최개요

- 일 시 : 2010. 6.11(금) 14:00 ~
- 장 소 : 전북도청 중회의실 1
- 참여인원 : 60여명 (포럼위원, 초청토론자, 관계공무원 등)
- 주 관 : 전북발전연구원
- 후 원 : 전라북도·한국지방재정학회

□ 주제 발표 및 토론

제 ① 주제 : 지방자치제 실시가 지방재정의 건전성과 효율성에 미친 영향
발 표 자 : 안 국 찬(전북대학교 교수)

제 ② 주제 : 지방재정 건전성 문제에 대한 재인식
발 표 자 : 우 명 동(성신여대 교수)

□ 시간계획

구 분	시 간	내 용	비 고
<개 회 식>	14:00~14:01 (1')	· 국기에 대한 경례	사회 : 전발연
	14:01~14:05 (4')	· 인사말씀	
	14:05~14:10 (5')	· 포럼대표 추인 및 인사	포럼대표(윤석완)
<9차 포럼>	14:10~14:40 (30')	· 주제발표	전북대 안국찬 교수 성신여대 우명동 교수
	14:40~15:30 (50')	· 포럼위원 토론	
	15:30~15:40 (10')	· 질의응답	
<현장방문> 새만금지역	15:40~17:00 (80')	· 이동(전주 → 부안 새만금전시관)	
	17:00~17:40 (40')	· 새만금방조제 시찰	신시도 광장 등
	17:40~17:50 (10')	· 이동시찰(신시도 광장 → 군산 비응 도)	
<만 찬>	17:50~19:10 (80')	· 만 찬	지정장소
	19:10~20:00 (50')	· 이동(군산 → 전주)	

전북재정포럼위원

구분	소속	직위	성명	전공 주요경력	연락처	이메일
재정 분과 (13)	전북대	교수	윤석완	재정학	(063) 270-3010 (hp) 011-9642-1389	wan2606 @chonbuk.ac.kr
	전북대	교수	김영정	사회학 (전)국가균형발전위원	(063) 270-2916 (hp) 016-9249-2919	yjkim @chonbuk.ac.kr
	한국지방행정연구원	연구위원	서정섭	지방교부세	(02) 3488-7324 (hp) 017-299-4701	sjs @krila.re.kr
	한국방송대	교수	신종렬	재무행정 (전)한국지방재정학회 회장	(02) 3668-4603 (hp) 011-9014-1153	jrshin@knou.ac.kr, gmail.com
	전북대	교수	안국찬	행정학	(063) 270-2951 (hp) 010-4723-5213	akchan @chonbuk.ac.kr
	군산대	교수	유금록	정책분석평가, 재무행정	(063) 469-4464 (hp) 011-9643-1363	kryoo @kunsan.ac.kr
	부경대	교수	이재원	지방재정	(02) 6207-9400 (hp) 010-3900-4612	jaewon @pknu.ac.kr
	한국지방행정연구원	연구위원	조기현	재정분석	(02) 3488-7325 (hp) 018-317-2297	ckh @krila.re.kr
	전주대	교수	최원철	경영학	(063) 220-2282 (hp) 010-6796-7700	wcchoi @jeonju.ac.kr
	청주대	교수	손희준	행정학 한국지방재정학회차기회장	(043) 229-9201 (hp) 016-226-9201	shja9201 @chol.com
	가톨릭대	교수	조현연	회계학	(02) 2164-4292 (hp) 010-2216-9683	cukchy @catholic.ac.kr
	한국지방행정연구원	연구위원	신두섭	경제학	(02) 3488-7371 (hp) 010-6789-0871	sds@krila.re.kr
	인하대	교수	정창훈	재무행정학	(02) (hp) 010-9167-2893	
세계 분과 (10)	한국지방행정연구원	연구위원	김선기	지방세	(02) 3488-7342 (hp) 016-662-7342	sun@krila.re.kr
	한국조세연구원	연구위원	김현아	재정학	(02) 2186-2214 (hp) 011-384-4203	hyuna@kipf.re.kr
	호원대	교수	송재복	행정학	(063) 450-7413 (hp) 017-654-7515	sjb0814 @howon.ac.kr
	전북대	교수	신무섭	재무경제학	(063) 270-2946 (hp) 016-9877-2946	msshin @chonbuk.ac.kr
	전북대	교수	안진	공공경제학	(063) 270-3011 (hp) 010-3658-3011	ja1954 @chonbuk.ac.kr
	한국지방행정연구원	연구위원	이삼주	지방세	(02) 3488-7334 (hp) 016-347-7136	lsj@krila.re.kr
	경기대	교수	이재은	경제학	(02) 390-5130 (hp) 011-250-4468	jelee @kyonggi.ac.kr
	서경대	교수	유경문	한국지방재정학회 회장 한국납세자연합회장	(02) 940-7115 (hp) 010-9596-1628	kmyoo @kornet.net
	서해대	교수	정덕주	세무회계	(063) 460-9204 (hp)	swan @sohae.ac.kr
	원광대	교수	강남호	경제학	(063) 850-6881 (hp)	nokang @wonkwang.ac.kr
초청	성신여대	교수	우명동	재정학	(02) 920-7147 (hp) 010-5775-4082	mdwoo @sungshin.ac.kr

제9차 전북재정포럼

' 지방재정의 건전성과 효율성 제고 방안

제1주제 : 발표자

안국찬 (전북대학교 교수)

지방자치제 실시가 지방재정의 건전성과 효율성에 미친 영향

안 국 찬(전북대)

목 차

- I. 서론 / 8
 - II. 지방재정의 운영원칙과 제도 / 8
 - 1. 지방재정의 기본조건 / 8
 - 2. 재정운영의 기본원리 / 9
 - 3. 지방재정분석·진단제도 / 11
 - III. 지방재정의 건전성과 효율성에 대한 평가지표와 분석방법 / 13
 - 1. 평가지표 / 13
 - 2. 평가방법 / 15
 - IV. 분석의 결과 / 16
 - 1. 지출수준 / 16
 - 2. 자주재원 비율 / 17
 - 3. 인건비 자체 충당지수 / 18
 - 4. 지방세 부담액 / 18
 - 5. 지방세징수율 / 19
 - 6. 지방채수입비율 / 19
 - 7. 재정압박지수 / 20
 - 8. 민선 제4기와 이전 민선기간과의 건전성 및 효율성 비교 : 본청 / 20
 - V. 요약 및 결론 / 21
-

I. 서론

풀뿌리 민주주의의 실현인 지방자치제는 지역내의 행정사무를 주민의사에 따라 주민이 선출한 기관을 통하여 자신의 부담과 책임하에 처리하는 과정을 말한다. 민선 4기를 보내면서 그동안 이루어진 지방자치제의 공과에 대한 논의가 다양하게 이루어지고 있다. 긍정적인 측면으로는 행정서비스의 개선, 지역활성화를 위한 지역 특성의 발현, 자치능력의 향상과 참여기회의 확대, 지방문화의 발굴과 육성 등을 들 수 있다. 그러나 부정적인 측면 또한 무시할 수 없다. 1995년 지방자치제 도입 이후 뇌물 및 금품수수 등으로 구속되거나 기소된 광역·기초단체장은 142명에 달하고 있으며, 자치단체장의 22%가 임기 중 개발이권 등에 개입하여 중도 하차하였다. 민선 제4기에 한해서만 보더라도 35명이 중도하차하여 6번의 재보궐 선거가 있었는데 그에 들어간 비용만 약 186억이었다. 또한 광역의원 57명을 다시 뽑는 데 117억4562만원의 선거비용이 들었고, 기초의원 92명을 다시 선출하는 데 약 121억8417만원이 들었다. 그래서 기초단체장·광역의원·기초의원을 다시 뽑는 데 든 비용은 총 425억여원의 세금이 낭비됐다(중앙일보, 2010.6.1).

지역내 재정 운용에 있어서도 선심성·낭비성 예산의 증대, 업적 과시형 대형사업 추진, 자체재원으로 인건비도 충당하지 못하는 재정상황, 무분별한 경영수익사업 추진, 지방의회와의 관계 등을 고려한 소규모 분산투자, 지방채 발행액의 확대 등 방만하고 비효율적인 재정 운영으로 지방재정의 건전성이나 효율성이 위협받고 있다는 비판이 제기되고 있다. 사실 지방자치에 있어 재정의 역할은 아주 중요하다. 진정한 지방자치는 완전한 재정독립이 이루어지지 않고서는 불가능하다는 말처럼 지방정부에 있어서 재정적인 측면은 그 어떤 다른 측면보다 중요한 의미를 지닌다. 특히 자율적인 재원의 확보와 효과적인 재원의 운용이 절실하게 요구되고 있다.

이러한 상황에서 본 논문은 지방자치제도의 도입이 지방재정의 건전성과 효율성에 어떻게 영향을 미쳤는지를 살펴보고, 현 민선 4기와 민선 제1~3기를 비교·분석함으로써 민선 5기의 재정운용에 있어서 바람직한 방향을 제시하고자 한다.

II. 지방재정의 운영원칙과 제도

1. 지방재정의 기본조건

지방재정의 기본조건으로 크게 세가지를 제시할 수 있다(최창호, 2006: 595; 김종희, 2006: 57-59). 첫째, 지방자치단체가 그 사무를 자기 책임 하에 독자적으로 처리할 수 있는 자치제도가 확립되어 있어야 한다. 둘째, 지방재정은 지방자치단체가 수행하는 행정활동의 경제적 표현이므로 우선 지방자치단체의 행정활동의 범위가 명확하게 정해져 있어야 한다. 지방자치단체의 행정활동이 국가의 명령이나 지

시에 의해서 이루어진다면 지방재정의 자주성은 기대하기 어렵다. 셋째, 지방자치단체의 행정활동에 필요한 재원이 충분하게 확보되어 있고, 그것의 자주적 사용이 보장되어야 한다. 의존수입이 지나치게 많을 경우 국가나 상급자치단체의 간섭·통제를 받게 되고, 그 결과 자주적인 경제활동으로서의 지방재정은 존재하기 어렵다.

2. 재정운영의 기본원리

바람직한 지방재정 운영의 기본원리로서 건전성, 효율성, 형평성, 책임성, 투명성 등이 주로 거론된다. 여기에서는 책임성을 이러한 원리에 입각한 몇 가지 재정운영의 기본원칙들을 살펴본다.

첫째, 재정의 건전성 원리이다. 기본적으로 이것은 거시적으로 재정의 수지균형과 적정채무의 유지상태를 파악하는 원리이며, 미시적으로는 건전한 세입능력의 범위 내에서 재정지출 수요를 충족하는 모든 재정행위를 의미한다(임성일, 2007: 8). 지방자치법 제122조 ①항에서 “지방자치단체는 그 재정을 수지균형의 원칙에 따라 건전하게 운영하여야 한다”고 규정한 것이나 지방재정법 제3조(지방재정운영의 기본원칙) ①항에서 “지방자치단체는 주민의 복리증진을 위하여 그 재정을 건전하고 효율적으로 운용”할 것과, ②항의 “국가는 지방재정의 자주성과 건전한 운영을 조장”할 것을 규정하고 있는 등 법적으로 지방재정의 건전성을 강조하고 있다.

둘째, 재정의 효율성 원리이다. 위 지방재정법 제3조 ①항에서 보는 것처럼 재정의 건전성과 더불어 효율적 운용을 규정하고 있다. 효율성은 과거에서부터 가장 강조되어온 원리중의 하나인데 그것이 실질적인 재정 관리의 목표 및 수단과 연계되어 활용되기 시작한 것은 비교적 최근의 일이다(임성일, 2007: 9). 경제학에서 효율은 배분적 효율(allocative efficiency)과 생산적 효율(productive efficiency)을 말한다. 배분적 효율에 따르면, 자원배분에서 한계효용이 동일하거나 자원동원에서 한계비용이 동일한 점에서 자원배분 혹은 동원이 효율적이라는 것이다. 이 경우 각 지방정부의 효율을 비교할 수 있어야한다. 생산적 효율은 지방재정의 운영에서 목적 정의, 사업개발, 기술혁신, 리더십 개발, 대민관계 등을 개선함으로써 원가를 절감하고 이익을 증대시키는 것을 말한다(안국찬 & 신무섭, 1999: 56~57).

자원배분에 있어서 그 방법이 크게 시장을 통한 것과 집단적 의사결정체, 대표적인 예로 정부를 통한 방법이 있는데 양자 모두 한계가 있다. 이 가운데서 정부기구를 통한 자원의 배분이 효율성을 달성할 수 없다는 입장을 비시장 실패론이라고 한다. 이에 의하면 정부는 다음과 같은 이유에서 실패를 한다고 한다(Wolf, 1979; 전상경, 2006).

(가) 과도하게 증가하는 비용(비용과 수입의 분리): 정부는 기업과는 달리 비용과 수입의 개념이 서로 연결되어 있지 않다. 설혹 기술적으로 비용을 낮추거나, 생산성을 올리거나, 규모의 경제를 이룩할 가능성이 있을지라도, 그런 기회들이 무시되거나 이용된다 하더라도 민간부문에 의할 때에 비해서 덜 충분히 활용된다. 이것으로 인하여 불필요한 사업을 수행하게 되고 손익 개념 없이 대규모 사업을 하게 되며

낭비와 비능률의 원인이 된다.

(나) 내부성(internalities): 정부의 활동은 그 성과가 늦게 나타나거나 산출의 측정이 어렵고, 소비자로부터의 feedback 또는 신호가 부족하거나 믿을 수 없으며, 경쟁적인 생산자도 없기 때문에 이런 것들로부터 정부조직의 내부기준을 도출할 수 없거나 도출할 동기도 없다. 이런 환경 하에서는 정부 관료는 그 기관이 봉사하도록 되어있는 공공목적과 명백하게 연결되지 않는 내부규칙을 개발시킨다. 이것을 내부성이라 한다. 대학의 효율성을 평가하기 위해서 각종 지표를 개발하고 그것을 준수하는 것이 곧 조직의 목표가 되고 그것을 준수하면 효율성이 달성되는 것으로 보는 오류를 범할 가능성이 크다는 뜻이다.

(다) 파생적 외부성(derived externalities): 시장의 실패를 치유하기 위한 정부의 개입은 예기치 못한 부작용을 낳을 수 있다. 이런 가능성은 정부산출물의 수요와 공급의 특성에 의해 더 커진다. 즉 정부개입에 대한 강력한 정치적 압력을 받으면 적절한 지식, 시간, 또는 잠재적 부작용에 대한 고려 없이 바로 행동을 취하게 된다. 더 큰 문제는 그러한 파생된 외부재는 가까운 기간 내에 발생하기보다는 나중에 발생할 가능성이 높다. 지방자치제 실시 이후 경제활성화 차원에서 국가적 또는 지역적으로 시행되고 있는 대규모 토목·건설공사는 훗날 엄청난 환경 재앙을 가져올 수도 있다.

(라) 분배적 불공평: 시장은 비정의적으로 재원을 배분하는데 반해서 정부부문에서는 사회복지적 차원에서 배분정책을 수행할 수 있는데 이 때 권력이 개입하여 오히려 부정과 남용을 유발할 수 있다.

일반적으로 재정의 효율성은 주어진 예산을 얼마나 잘 활용하는 지를 측정하는 개념으로 보통 투입(input)대 산출(output)의 비율로 나타낸다. 하지만 최근에는 산출보다는 성과(outcome)를 더 강조하고 있다. 지방재정법 제5조 ①항(“지방자치단체의 장은 지방재정을 운용함에 있어서 지출성과의 극대화를 위하여 노력하여야 한다”)과 ②항(“행정안전부장관은 성과중심의 지방재정운용을 위하여 필요한 사항을 정하여 지방자치단체의 장에게 통보할 수 있다”)에서도 성과중심의 지방재정 운용을 규정하고 있다.

셋째, 재정의 형평성 원리이다. 형평성은 국가와 지방간의 재정 불균형을 나타내는 수직적 형평성(vertical equity)과 지방자치단체간에 존재하는 재정적 불균형을 시정하기 위한 수평적 형평성(horizontal equity)이 있다. 전자는 지방재정 확충과 지방재정조정제도(지방교부세, 국고보조금, 광역·지역발전특별회계 등)의 활용과 관련이 있으며, 후자는 세원과 조세부담의 불합리한 구조를 교정하는 지방세제도의 변화를 통해 활용되고 있다.

넷째, 책임성 원리로서 책임은 그 방법에 따라서 내적 책임과 외적 책임으로 나누기도 하고(Cooper, 1982: 97-116), 책임의 대상에 따라서 관료적 책임, 법적 책임, 전문가적 책임, 정치적 책임 등으로 구분할 수도 있다. 지방재정을 편성하는 행정공무원의 입장에서 볼 때, 상관의 지시를 준수해서 예산을 편성하였다고 설명한

다면 그것은 관료적 책임을 강조하고 있는 것이다. 또 그가 지방재정법에 따라 예산을 편성하였다고 설명하면 그것은 법적 책임을 다했다고 설명하는 것이다. 그가 만약 행정공무원으로서 그동안 축적한 지식에 따라서 예산을 편성하였다고 설명하면 그는 전문가적 책임성을 논하고 있는 것이다. 끝으로 여당의 의견을 예산편성에 반영하였다고 하면 그는 정치적 책임을 논하고 있는 것이다. 이러한 책임들에 입각하여 누가 누구에게 어떤 방식으로 책임을 지어야 하는지를 정해놓은 것이 바로 예산편성과정이고 예산과정이다(안국찬 & 신두섭, 1999). 하지만 아직까지는 재정책임성을 구체적으로 측정해주는 실천수단을 제대로 개발하지 못하는 한계를 노정하고 있다.

끝으로, 투명성 원리는 1990년대 후반 이후 전 세계적으로 중요시되고 있는 재정원리이며, 비교적 최근에 강조되는 지방재정의 운영원리라 할 수 있다. 특히 자율권의 신장과 그에 상응하는 책임성의 구현을 새로운 정부운영의 원리로 채택하는 분권형 민주국가에서는 그 어느 때보다도 세련되고 투명한 재정운영이 요구되고 있다(임성일, 2006). 지방재정법 제60조에서 지방자치단체의 재정운용상황을 공시하도록 규정한 것은 재정투명성 실현을 위한 적극적인 의지 표현으로 볼 수 있다.

3. 지방재정분석·진단제도

앞에서 논의한 지방재정의 운영원리들을 실현하기 위한 제도들이 여러 가지가 있다. 지방채 발행 제도(지방재정법 제11조), 지방재정투융자심사제도(지방재정법 제37조), 지방재정분석·진단제도(지방재정법 제55조) 등이 그것인데 여기에서는 본 논문의 분석지표 선정과 직접적인 관련이 있는 지방재정분석·진단제도를 중심으로 살펴본다.

지방재정분석의 목적은 지방자치단체의 재정 상태와 운영실태 및 성과를 객관적인 재정·통계자료를 토대로 종합 점검·분석함으로써 지방재정의 건전성과 효율성을 높이는데 있으며, 지방재정 운영결과에 대하여 정례적으로 분석·공개함으로써 지방재정운영의 건전성·책임성·투명성 확보와 재정위기를 사전에 예방하는 데에 있다(신두섭, 2009: 1). 지방재정법 제55조(재정분석 및 재정진단 등)에서는 행정안전부장관은 대통령령이 정하는 바에 의하여 재정보고서의 내용을 분석하고, 그 결과 재정의 건전성과 효율성 등이 현저히 떨어지는 지방자치단체에 대하여는 대통령령이 정하는 바에 의하여 재정진단을 실시할 수 있다고 하고 있다.

이에 따라 정부에서는 1998년부터 매년 지방재정의 건전성과 효율성을 분석·공개하는 지방재정분석 제도를 운영해 왔다. 평가지표는 시간이 지나면서 그 내용이 조금씩 바뀌었는바 자세한 내용은 <표 1>에 나타나있다. <표 2>는 2009년도 재정분석지표에 기초하여 건전성과 효율성 부분을 발췌·요약한 것인데 본 연구에서는 그중 이용가능한 자료를 중심으로 다음 절에서 보는 바와 같은 지표를 선정하였다.

<표 1> 지방재정지표의 변화

1999년도 분석지표 (총 1,000점)		2000년도 분석지표 (총 1,000점)		2006년도 분석지표 (총 1,000점)		2009년도 분석지표 (총 1,000점)	
자 주 성 3 0 0	① 재정자립도(200점) $\frac{\text{지방세} + \text{세의수입}}{\text{일반회계세입결산액}}$	자 주 성	① 재정자립도 (종전과 동일)	세 입 구 조	1.지방세수안정도	안 정 성	1.통합재정운영지수
	② 1인당 지방세수액(100점) $\frac{\text{지방세정수액}}{\text{인구수}}$		② 재정력지수 $\frac{\text{기준재정수입액}}{\text{기준재정수요액}}$		2.지방세징수율		2. 경상비용비율 (증감률 조합)
효 율 성 3 0 0	③ 투자비비율(200점) $\frac{\text{사업비총액}}{\text{세출결산액}}$	생 산 성	③ 재정계획운영비율 $\frac{\text{경상경비}}{\text{일반재원결산액}}$	세 출 관 리	3.지방세징수율증감율	성 장 성	3. 지방채무잔액지수
	④ 가용재원율(100점) $\frac{\text{자체사업비} + \text{예비비}}{\text{일반회계세출결산액}}$		④ 세입예산반영비율 $\frac{\text{세입예산액}}{\text{세입결산액} - \text{전년도이월액}}$		4.지방세과오납비율		4. 장래세대부담비율
안 정 성 3 0 0	⑤ 지방채상환비비율(200점) $\frac{\text{최근4년간 평균 지방채무상환액}}{\text{최근4년간 평균 일반재원결산액}}$	안 정 성	⑥ 경상수지비율 $\frac{\text{경상경비}}{\text{일반재원결산액}}$	재 정 관 리	5.경상세외수입안정도	성 장 성	5. 자체세입증감률
	⑥ 1인당 채무부담액(100점) $\frac{\text{지방채무현재액}}{\text{인구수}}$		⑦ 세입·세출충당비율 $\frac{\text{세출수요액}}{\text{세입결산액} - \text{조상충용액}}$		6.지방세체납징수율		6. 일반순자산증감률
노 력 도 1 0 0	⑦ 자체수입징수율(100점) $\frac{\text{자체수입징수액}}{\text{자체수입징수결정액}}$	노 력 성	⑧ 지방채상환비비율 (종전과 동일)	채 무 관 리	7.경상세외수입징수율	생 산 성	7. 행사축제경비비율 (목표대비 비율 조합)
			⑨ 자체수입증감율 $\frac{\text{당해연도 자체수입결산액}}{\text{전년도 자체수입결산액}}$		8.지방채무잔액지수		8. 민간이전경비비율 (목표대비 비율 조합)
			⑩ 경상경비증감율 $\frac{\text{당해연도 경상경비결산액}}{\text{전년도 경상경비결산액}}$	재 정 투 명 성	9.세입예산방영비율	계 획 성	9. 정책사업투자지출비율
				국 가 정 책 이 행	10.순세계잉여금비율		10. 자체세입징수율
				명 성	11.지방채무상환비비율	11. 자체세입체납징수율	11. 자체세입체납징수율
				투 명 성	12.지방채무잔액지수	12.중기재정계획운영비율	12.중기재정계획운영비율
				국 가 정 책 이 행	13.예산정보공시의 적정성	13.예산집행률	13. 예산집행률
				투 명 성	14.예산평성운영의 투명성		
				투 명 성	15.사업별예산제도의 도입·정착노력		
				투 명 성	16.복식부기회계제도의 도입 정착노력		
				투 명 성	17.재산세단력세율 적용정도		
				투 명 성	18.사회복지예산증감율		

자료: 신두섭(2009). 「09('08회계) 재정분석 결과」, 전북재정보럼 발표자료, p.4.

<표 2> 분야별 재정지표

분야	부문	측정대상	핵심지표
재정 건전성	안정성	재정수지	· 통합재정운영수지 · 경상비용비율
		채무정보	· 지방채무잔액지수 · 장래세대부담비율
	성장성	수입성장	· 자체세입증감률(지방세+경상세외수입) · 일반순자산증감률
재정 효율성	생산성	예산효율	· 행사축제경비비율 · 민간이전경비비율 · 정책사업투자지출비율
		징수실적	· 자체세입징수율(지방세+경상세외수입) · 자체세입채납징수율 (지방세+경상세외수입)
	계획성	계획재정	· 중기재정계획운영비율 · 예산집행률

자료: 신두섭(2009). 「09('08회계) 재정분석 결과」, 전북재정포럼 발표자료, p.10.

III. 지방재정의 건전성과 효율성에 관한 평가지표와 분석방법

1. 평가지표

지방재정의 건전성과 효율성을 평가하는 지표는 위의 재정진단 평가지표를 중심으로 하여 이용가능한 지표를 기초로 해서 논의하기로 한다.

1) 지출수준

지출수준은 건전성에 관한 지표의 하나로 볼 수 있다. 지출수준 자체가 재정의 건전성을 저해한다고는 할 수 없지만 기본적으로 과거의 증가추세와 어떤 변화가 있는지를 총괄적으로 살펴본다는 데에 그 의의가 있다고 보겠다. 그리고 지방세 수입이나 중앙정부의 보조가 비교적 크게 변하지 않는 점을 고려해볼 때 단기간의 갑작스런 증가는 채무의 증가 가능성과 같은 건전성에 저해가 되는 요인이 있다고 볼 수 있다.

2) 자주재원비율

이는 흔히 재정자립도라 불리는 것으로 지방자치단체가 자주적으로 거두어들인 수입이 전체 수입에서 차지하는 비율을 말한다. 이 비율이 높다고 반드시 지방재정의 건전성이나 안전성이 확보되는 것은 아니지만 일반적으로는 자주재원비율이 높을수록 바람직하다고 볼 수 있다.

$$\text{자주재원비율} = (\text{자주재원} / \text{세입총액}) \times 100$$

3) 인건비자체 충당지수

인건비가 자주재원에서 차지하는 비율을 말하는데, 이 값이 낮을수록 인건비 충당능력이 높다고 할 수 있다.

$$\text{인건비 자체충당지수} = (\text{인건비} / \text{자주재원}) \times 100$$

4) 주민 1인당 지방세부담액

지방정부가 징수하는 지방세 수입총액을 인구수로 나눈 금액으로 일반적으로는 지방세수입이 많을수록 지방재정의 세입구조는 안정성과 자율성을 갖고 있으며, 그래서 당해 자치단체는 주민의 행정수요와 지역실정에 맞는 행정을 추진할 수 있다.

$$\text{1인당 지방세부담액} = \text{지방세수입액} / \text{주민수}$$

5) 지방세징수율

지방세부과액 중에서 실제 얼마나 징수를 했는지를 보여주는 지표로서 지방정부의 자주재원 확보 노력의 하나로 볼 수 있다.

$$\text{지방세 징수율} = (\text{지방세징수액} / \text{지방세부과액}) \times 100$$

6) 지방채수입비율

세입총액 중 지방채를 발행하여 얻어지는 수입을 나타내는 지표로서 이 비율이 크면 클수록 재정구조가 취약하다고 할 수 있다.

$$\text{지방채수입비율} = (\text{지방채수입액} / \text{세입총액}) \times 100$$

7) 재정압박지수

이것은 자주재원증가율을 세출결산증가율로 나눈 것인데 재정지출의 신축성을 파악할 수 있는 지표로서 행정수요에 얼마나 적극적으로 대응하는 가를 보여준다. 이 비율이 높을수록 재정운영상태가 양호하다고 할 수 있다.

$$\text{재정압박지수} = \text{자주재원증가율} / \text{세출결산증가율}$$

8) 기타

그 외에 예산의 효율성과 관련되는 행사축제경비비율, 민간이전경비비율, 예산집행률, 자체세입채납액, 예산집행률 등이 사용된다.

2. 평가방법

본 연구의 분석단위는 전북의 지방자치단체인데 전라북도 본청과 시부(5개)와 군부(9개)로 나누어서 분석하였다. 분석기간은 1985년부터 2008년까지이다. 자료는 행정안전부(구 내무부, 행정자치부)에서 발간한 「지방재정연감」 과 「한국도시연감」, 인터넷 사이트인 재정고 등으로부터 얻어졌다.

분석방법은 두 가지를 사용한다. 첫째, 전라북도 본청 및 시군부를 대상으로 하여 지방자치의 실시가 지방재정의 건전성과 효율성 측면에서 어떤 영향을 미쳤는가에 대한 측정방법으로 절단형 시계열 분석(interrupted time-series analysis)을 사용한다. 이 분석은 특정의 사건이 실시된 시점을 기준으로 전후가 어떻게 변했는지를 보여준다. 그것을 그림으로 표시하면 다음과 같다(Cook & Campbell, 1979).

$$O_1 \quad O_2 \quad O_3 \quad O_4 \quad O_5 \quad x \quad O_6 \quad O_7 \quad O_8 \quad O_9 \quad O_{10}$$

다시 말하면 1995년의 지방자치 실시-민선자치단체장 선출-라는 사건이 지방재정 운영에 어떤 영향을 미쳤는가를 보는 것이다. 이를 위해서 앞에서 제시한 여러 재정운 영지표를 종속변수로 해서 수식으로 나타내면 다음과 같다.

$$Y_t = b_0 + b_1X_{1t} + b_2X_{2t} + b_3X_{3t} + e_t$$

여기에서 Y_t = 종속변수(지출수준, 재정압박지수, 인건비 자체충당지수, 자주재원비율, 1인당지방세부담액, 지방세징수율, 지방채세입비율)

b_0 = 상수(intercept)

X_{1t} = 관찰수인 1에서 24까지의 숫자(변수명: 시간)

X_{2t} = 지방자치 실시의 단기효과(1994년까지는 0이고 그후는 1(변수명: 단기)

X_{3t} = 지방자치 실시의 장기효과(1994년까지는 0이고 그후는 1에서 14까지의 숫자 (변수명: 장기)

e_t = 오차

둘째, 전라북도 본청만을 대상으로 하여 민선 4기와 그 이전의 민선기간 (1995~2005)과의 평균비교(t-test)를 실시한다. 이용가능한 지표에 따라서 민선 제1기부터 제3기까지가 그 비교대상인 경우(지방세징수율, 자주재원비율, 인건비비율, 지방채수입비율)와, 2004~2005년이 비교대상인 경우(행사축제비, 민간이전경비, 예산집행률)의 두 가지로 나누어서 본다.

IV. 분석의 결과

1. 지출수준

민선자치단체 출범이 지출수준에 미친 결과가 <표 3>에 나타나 있다. 전북 본청의 경우에는 지방자치 실시에 따른 즉각적인 지출증가는 없었으나 이후 매년 약 1,370억원의 지출증가를 가져왔다. 시부의 경우에도 단기적으로는 영향이 없었고 장기적으로는 약 910억원의 증가를 보여준다, 군지역의 경우에는 실시 이후 오히려 지출감소가 있었으나 장기적으로 약 383억원의 증가가 있는 것으로 나타났다. 이것은 IMF 위기의 영향이 군 지역에 더 컸던 것으로 보인다. 세 지역 모두 시간 변수가 통계적으로 유의미하고 正의 계수를 나타낸 것은 분석기간 동안 그 계수만큼의 지출이 증가하는 추세였음을 보여준다. 예를들면 본청의 경우 분석기간동안에 매년 약 1,800억원이 증가해왔음을 의미한다. R^2 값은 시간 변수와 민선자치단체 출범이라는 사건이 종속변수인 지출수준을 설명하는 정도를 말하는데 모두 .97 이상으로 아주 높게 나타났다. 이처럼 전북 본청과 시군 모두에서 유의미한 결과를 보여주었는데 지방자치단체장 취임 이후 과거에 비해

많은 지출을 한 것은 그만큼 주민의 요구에 부응하기 위한 것이었다고 볼 수도 있고, 비판이 되고 있는 낭비성 예산이 증가했기 때문이라고도 볼 수 있을 것이다. 그래서 다음에는 좀 더 구체적으로 그 내용을 살펴보기로 한다.

<표 3> 지출수준

변수	전북 본청		시부		군부	
	계수	t값	계수	t값	계수	t값
상수	-98561.67	-.449	-63396.07	-.573	-35920.73	-.475
시간	180041.92	5.095***	71731.92	4.026***	74485.75	6.108***
단기	-74061.00	-.283	203788.48	1.545	-368069.40	-4.077***
장기	137000.70	3.321***	91032.48	4.377***	38301.24	2.690**
R ² 및 F값	F값 = 265.64*** R ² = .98 수정된 R ² = .97		F값 = 308.75*** R ² = .98 수정된 R ² = .97		F값 = 190.80*** R ² = .97 수정된 R ² = .96	

***p<.01, **p<.05

2. 자주재원 비율

<표 4>에서 보면 자주재원 비율은 세 개 지역중에서 본청의 경우에만 2.4% 감소한 것으로 나타났다. 이러한 자주재원 비율의 하락은 양면성이 있다. 즉, 지역현안사업을 추진하기 위해 중앙정부로부터 더 많은 재원을 끌어들이는 결과라는 측면에서 긍정적으로 볼 수 있으나, 다른 한편으로는 그만큼 재정운용에 있어서 자율성을 저해받는 문제점이 있다. 시지역과 군지역은 지방자치 실시와 관련이 없는 것으로 나타났다.

<표 4> 자주재원비율

변수	전북 본청		시부		군부	
	계수	t값	계수	t값	계수	t값
상수	43.883	15.552***	33.253	8.560***	21.880	7.137***
시간	1.233	2.711**	.493	.787	.175	.353
단기	1.905	.566	-7.115	-1.535	3.734	1.021
장기	-2.420	-4.559***	1.148	1.571	.657	1.138
R ² 및 F값	F값 = 8.96*** R ² = .57 수정된 R ² = .51		F값 = 9.82*** R ² = .60 수정된 R ² = .54		F값 = 13.81*** R ² = .67 수정된 R ² = .63	

***p<.01, **p<.05

3. 인건비 자체 충당지수

<표 5>에서 보는 것처럼 예산 운용의 경직성을 나타내는 인건비 비율의 경우를 보면 본청의 경우 단기효과는 없었으나 시간이 지나면서 매년 3.9%만큼 상승하고 있는 것으로 나타났다. 시 지역의 경우에는 본청과 비슷한 3.4%의 장기효과를 보여주었으나, 군 지역은 8.7%의 증가율을 보여 군 지역의 인건비 비율 상승문제가 가장 큰 것으로 나타났다. 이 결과는 재정구조의 경직성이 커지고 있다는 것으로 그만큼 재정운용의 자율성이 감소되고 있다고 볼 수 있다.

<표 5> 인건비 비율

변수	전북 본청		시부		군부	
	계수	t값	계수	t값	계수	t값
상수	47.981	20.288***	56.304	20.709***	142.004	19.033**
시간	-3.347	-8.781***	-3.898	-8.897***	-9.689	-8.058***
단기	.089	.032	8.022	2.473**	-10.346	-1.162
장기	3.934	8.842***	3.412	6.670***	8.662	6.171***
R ² 및 F값	F값 = 46.01*** R ² = .87 수정된 R ² = .85		F값 = 48.81*** R ² = .88 수정된 R ² = .86		F값 = 86.91*** R ² = .93 수정된 R ² = .92	

***p<.01, **p<.05

4. 지방세 부담액

1인당 지방세 부담액을 보면 지방자치제 실시의 즉각적인 효과는 없었고, 장기적으로 매년 약 10,000원 정도 증가한 것을 알 수 있다. 세 지역 중에서는 시 지역이 가장 많았으나 그 차이는 미미하였다. 전라북도의 인구가 계속적으로 감소하고 있는 상황에 비추어볼 때 이 정도의 증가로는 지방세 수입이 획기적으로 늘어날 가능성은 적다고 볼 수 있다(<표 6> 참조).

<표 6> 지방세 부담액

변수	전북 본청		시부		군부	
	계수	t값	계수	t값	계수	t값
상수	-19853.39	-.908	5627.07	.396	-1068.86	-.086
시간	19293.84	5.473***	7854.72	3.433***	6401.34	3.182***
단기	-29259.13	-1.121	-26482.18	-1.564	-11211.94	-.753
장기	10235.73	2.487**	10301.46	3.857***	10108.45	4.305***
R ² 및 F값	F값 = 222.13*** R ² = .971 수정된 R ² = .97		F값 = 156.52*** R ² = .96 수정된 R ² = .95		F값 = 181.76*** R ² = .97 수정된 R ² = .96	

***p<.01, **p<.05

5. 지방세징수율

<표 7>에서 지방세 징수율은 본청의 경우 단기적으로 5.7%가 하락하였고, 장기적으로도 매년 약 0.5%가 감소한 것으로 나타났다. 군 지역의 경우에도 비슷한 하락율을 보였는데(0.51%), 반면에 시 지역의 경우에는 약 1.6%의 감소율을 나타내었다.

<표 7> 지방세 징수율

변수	전북 본청		시부		군부	
	계수	t값	계수	t값	계수	t값
상수	92.860	66.342***	86.506	17.156***	99.807	49.275***
시간	.420	1.862*	1.225	1.77*	-.040	-.145
단기	-5.744	-3.440***	-6.196	-1.91*	-2.078	-1.595
장기	-.505	-1.92*	-1.564	-2.131**	-.514	-1.745*
R ² 및 F값	F값 = 10.63*** R ² = .62 수정된 R ² = .56		F값 = 4.66** R ² = .45 수정된 R ² = .36		F값 = 39.80*** R ² = .88 수정된 R ² = .85	

***p<.01, **p<.05, *p<.10

6. 지방채수입비율

지방채 수입 비율의 경우 본청과 시지역은 영향이 없는 것으로 나타났다. 군 지역의 경우 단기 효과는 없었으나 장기효과는 매년 약 0.7%씩 감소하고 있는 것으로 나타났다(<표 8> 참조).

<표 8> 지방채 수입 비율

변수	군부	
	계수	t값
상수	.457	.367
시간	.426	2.129**
단기	-1.318	-.889
장기	-.698	-2.984***
R ² 및 F값	F값 = 4.40** R ² = .40 수정된 R ² = .31	

***p<.01, **p<.05

7. 재정압박지수

재정압박지수는 세 지역 모두 영향이 없는 것으로 나타났다.

8. 민선 제4기와 이전 민선기간과의 건전성 및 효율성 비교: 본청

끝으로 본청을 중심으로 민선 제4기와 그 이전 민선기간과의 건전성 및 효율성을 비교하면 다음과 같다. <표 9>를 보면 지방세 징수율은 현재의 민선 4기가 더 높은 것으로 나타난 반면에 인건비 비율 역시 그 전에 비하여 상승한 것으로 나타났다.

<표 9> 민선 제4기와 이전 민선기간과의 건전성 및 효율성 비교

	연도	평균	표준편차	t값
지방세징수율	1995~2005	89.85	2.15	-2.68**
	2006~2008	91.97	.70	
자주재원비율	1995~2005	49.53	4.08	2.38*
	2006~2008	43.45	3.82	
인건비 비율	1995~2005	17.95	2.57	-5.27***
	2006~2008	23.30	1.06	
지방채수입비율	1995~2005	.83	.33	.76
	2006~2008	.70	.22	
행사축제비율	2004~2005	.12	.03	1.18
	2006~2008	.09	.01	
민간이전경비율	2004~2005	.86	.01	-2.0
	2006~2008	.94	.06	
예산집행률	2004~2005	91.9	2.43	-2.74**
	2006~2009	95.1	.72	

***p<.01, **p<.05, *p<.10

자주재원비율은 비록 신뢰수준 90%이긴 하나 과거에 비하여 하락하여 조금 더 자율성이 신장된 것으로 나타났다. 또한 예산집행률 역시 91.9%에서 민선4기에는 95.1%로 상승한 것으로 나타났다.

V. 요약 및 결론

분석의 결과를 요약하면 다음과 같다. 먼저 본청의 경우 지방자치 실시에 따른 단기적 효과는 지방세 징수율을 제외하고는 없었고, 대부분의 지표에서 장기효과만 있는 것으로 나타났다. 구체적으로 보면 지출 수준의 증가와 더불어 지방세 부담액 상승을 통한 세입구조의 안정성과 자율성의 증대를 가져왔다고 볼 수 있다. 그러나 자주재원 비율의 감소, 인건비 비율의 증대, 지방세 징수율 감소 등의 부정적 효과가 더 큰 것으로 나타났다. 시 지역의 경우에는 도와 마찬가지로 대부분의 지표에서 단기효과는 없는 것으로 나타났으나 장기효과로서 인건비 비율의 상승, 지방세 징수율 감소 등의 부정적 결과가 있었다. 반면에 자주재원 비율이 상승된 것이 도와 달랐고 지방세 부담액도 다른 지역에 비해서 가장 많이 증가된 것으로 나타났다. 군 지역도 단기효과는 거의 없었고, 장기적으로 인건비 비율의 상승과 지방세 징수율 감소라는 부정적 효과가 있었던 반면에 지방세 부담액의 상승과 지방채 수입비율의 감소 등과 같은 긍정적인 효과가 있는 것으로 나타났다.

도의 경우 현 집행부와 이전 집행부와 비교에서는 현 집행부가 인건비 비율을 제외하고는 지방세 징수율, 자주재원비율, 예산집행률 등의 지표에서 나아진 것으로 나타났다. 이러한 결과는 도의 경우 지방자치 초기에는 부정적인 영향이 컸으나 시간이 갈수록 나아지고 있다는 것을 의미한다. 그 이유로는 지방자치체가 여러 가지 문제점에도 불구하고 적어도 재정적인 측면에서는 어느 정도 정착되고 있다는 것일 수도 있겠으나 무엇보다도 단체장 역할의 중요성을 보여준다고 볼 수 있겠다.

본 연구의 한계로는 다음과 같다. 우선 단절적 시계열 분석이 안고 있는 문제점으로서 자기상관성(auto-correlation)과 역사적 사건(history: 종속변수에 영향을 미치는 다른 사건, 여기에서는 지방자치 실시와 동시에 발생한 사건을 말함)에 대한 통제문제인데, 자기상관성 문제는 시간변수로 해결하였으나 종속변수에 영향을 미칠 다른 사건(변수)에 대해서는 고려하지 못한 문제가 있다. 사실 위에서 본 여러 지표들에 영향을 미치는 변수로는 지방자치 실시뿐만이 아니라 여러 가지가 존재한다. 그러나 지난 24년간의 자료를 수집하는데 있어서 이용가능한 자료의 한계로 인하여 같이 분석하지 못하였다. 또한 시 지역과 군 지역으로 나누어서 분석하였기 때문에 있을 수도 있는 각 시·군의 특성을 찾아내지 못한 아쉬움이 있다. 향후 자료를 보완하여 이런 쪽으로의 분석이 필요하고, 또한 민선4기를 거쳐오는 동안 각 기별로의 분석을 통하여 단체장별로 어떤 결과를 보여주는 지를 분석하는 것도 의미있을 것으로 생각된다.

참 고 문 헌

- 김종희. (2006). 「지방재정론」, 서울: 범론사,
- 서정섭. (2004). 우리나라의 지방재정의 건전성 분석. 「지방행정연구」, 18(4): 237~256.
- 박완규. (2009). 경제위기시대의 지방재정 건전성 확보전략: 지방재정 건전성 관련 법령, 제도 및 일본 사례로 부터의 시사점, 「지방재정과 지방세」, 한국지방재정공제회, 20: 17~32.
- 안국찬 & 신무섭. (2001). 지방재정의 건전성에 관한 평가: 전북의 지방자치단체를 중심으로. 「사회과학연구논집」 전북대사회과학연구소, 27: 51~70.
- 임성일. (2007). 지방재정의 운영원리에 대한 검토와 방향 재정립, 「지방재정세미나 발표집」, 한국지방재정학회, 3~45.
- _____. (2006). 재정 투명성의 개념 설정과 지방재정의 투명성 제고방안, 한국지방재정학회·한국지방재정공제회 하계세미나 발표논문.
- 우명동. (2009). 경제위기시대의 지방재정 건전성 확보전략: 경제위기와 지방재정의 건전성, 「지방재정과 지방세」, 한국지방재정공제회, 20: 3~16.
- 전상경. (2006). 「정책분석의 정치경제」, 서울: 박영사.
- 최창호. (2006). 「지방자치학」, 서울: 삼영사.
- 행정안전부. 「지방재정연감」, 각 연도
- _____. 「한국도시연감」, 각연도.
- Cook, T.D. and Campbell, D.T. (1979). *Quasi-Experimentation: Design and Analysis for Field Settings*. Rand McNally, Chicago, Illinois.
- Cooper, Terry L. (1983). *The Responsible Administrator*. Port Washington, New York: Kennik Press.
- Wolf, Charles (1979), "A Theory of Nonmarket Failure: Framework for Implementation Analysis," *Journal of Labor Economics*, 107-139.
- 중앙일보, 2010.6.1.
- 재정고. <http://lofin.mopas.go.kr/>

제2주제 : 발 표 자

우 명 동 (성신여대 교수)

지방재정건전성 문제에 대한 재인식

우 명 동(성신여대)

목 차

- I. 문제제기 / 26
 - II. 지방채무 누적과 지방재정건전성 현황 / 27
 - 1. 지방채무 규모증가 추이 / 27
 - 2. 지방채무 구조변화 추이 / 27
 - III. 지방재정건전성 저해요인 / 30
 - 1. 지방정부 자체요인 / 30
 - 2. 정부 간 재정관계 요인 / 34
 - 3. 재정관리 실태 / 38
 - IV. 지방재정건전성 압박요인에 대한 대응 / 40
 - 1. 지방재정운영의 비효율성에 대한 오해와 재인식 / 40
 - 2. 지방재정운영의 대 지역사회 책임성 확보 필요성 / 42
 - V. 맺음말 / 44
-

I. 문제제기

지방자치단체의 살림살이와 관련해서 최근 몇 개월 사이에 “지자체 빚 25조원 넘어”, “지자체 빚더미”, “지방재정건전성 악화”, “지방재정 위기관리를 위한 제도마련 촉구” 등의 구호가 각종 매스컴에 오르내리고 있다. 더구나 지방선거운동 기간에는 저마다 “지방재정건전성 개선”과 관련된 각종 구호들이 난무했던 것도 사실이다. 그런가 하면 또 한편에서는 “지자체의 과도한 예산편성이나 선심성 개발사업에 대한 견제”, “소모적 경비의 공시 의무화”, “단체장 책임 묻는 방안 강구”, “중앙정부의 감독을 강화”하자는 등의 구호가 그 뒤를 이어 자연스럽게 등장하고 있는 것을 볼 수 있다.

도대체 상황이 어떠하길래 이러한 우려가 가시지 않고 있는가? 왜 갈수록 그 우려의 도가 커진다고들 하는가? 과연 지자체 입장에서 독자적으로 지방재정건전성 개선이 가능하기는 한 것인가? 이런 문제를 비롯해서 많은 의문점들이 지방채무의 누적과 그로 인한 재정건전성과 관련해서 다양한 형태로 제기되고 있다.

이에 본고에서는 논의의 출발로 우리나라 작금의 지방채무 규모나 증가추세가 지방재정건전성을 우려할만한 상황인지 여부를 먼저 살펴보고자 한다. 이어서 사실이 그러하다면 왜 그러한지 말하자면 지방재정건전성을 위협하는 요인들이 무엇인지를 재검토해보고, 이어서 그러한 요인분석에 근거해서 지방재정건전성 확립을 위한 대응책을 강구해보고자 한다.

이러한 본고의 목적을 위해 본고는 기존의 논의들이 주로 양적이고 현상적인 관점에서 접근하는데 비해 보다 본질적인 관점에서 구명해보고자 한다. 지방재정 내지 지방자치 문제를 본질적인 관점에서 다룬다는 것은 곧바로 “지역주민의 삶의 질의 제고”라는 관점에서 이 문제를 다룬다는 것을 의미한다. 구체적으로 본고는 기존의 논의들이 주로 “지방정부의 자율성”의 관점에서 접근하는데 비해 “지역사회 내지 지역주민의 자율성”의 관점에서 검토한다. 또한 기존의 논의들이 주로 지방정부의 “대 중앙정부 책임성”의 차원에서 접근하는데 비해 본고는 “대 지역사회 내지 지역주민의 책임성”의 차원에서 이 문제를 재인식해보고자 한다. 결국 본고는 지역사회 내지 지역주민의 관점에서 지방채무가 갖는 의미를 검토하고, 그러한 관점에서 지방재정의 건전성 확보를 위한 대응책을 강구해보는데 주안점을 두고 있다.

아울러 다루는 시기는 새 정부 들어서기 직전 2007년 12월말 이후 2009년까지의 시기를 대상으로 하며, 다루는 내용은 지방재정건전성과 관련된 지방채의 규모 및 구조, 그리고 세출 및 세입과 관련된 제반 자료를 대상으로 하고 있음을 밝혀둔다. 결국 본고는 현 정부 들어선 이래의 지방세출입관련 자료로부터 지방재정건전성 면에 나타난 경향성을 추출하고, 논리적·실증적 추론을 통해 그 이면에 내재되어 있는 본질적 원인을 재인식하여 대안을 제시하는데 뜻을 두고 있다.

II. 지방채무 누적과 지방재정건전성 현황

이제 현 정부 들어선 이래 지방채무의 규모와 구조를 살펴보고, 그로부터 최근의 지방재정상태가 건전한지 여부를 검토해보고자 한다. 일반적으로 지방재정운영이 건전성을 상실하고 있는지 여부는 양적인 면에서는 지방채무 규모가 얼마나 지속적으로 빠르게 증가하고 있는지 여부에 따라 평가되겠지만, 보다 중요하게는 지방채무의 성격이라든가 상환기간구조, 상환능력 등 질적인 면에서 구조적 취약성을 갖는지 여부에 따라 평가될 수 있다.

1. 지방채무 규모증가 추이

<표 1>을 보면 새 정부 들어선 이래 중앙정부, 지방정부 모두 채무규모가 늘어나고 있는 것을 볼 수 있는데, 특히 2009년에는 전반적으로 각급 정부에서 모두 급격하게 증가하고 있는 것을 볼 수 있다.¹⁾ 정부별로는 지방정부의 경우 그 증가율이 중앙정부의 경우보다 더 높은 것을 알 수 있다. 2009년에는 중앙정부의 경우도 큰 비중으로 높아지고 있으나 지방정부의 경우는 더 빠른 속도로 늘어나고 있는 것을 볼 수 있다. 이렇게 자체재정능력이 상대적으로 미흡한 지방정부 채무가 중앙정부 채무에 비해 상대적으로 더 큰 비율로 늘어나고 있는 것은 총량 면에서 볼 때 건전한 징후로 보기로 어려운 것으로 판단된다.

<표 1> 중앙정부 및 지방정부 채무증가 변화추이

단위: 조원(%)

정부별	2007년	2008년	2009년
중앙정부	289.1	297.9(3.0)	346.1(16.2)
지방정부	9.8	11.1(13.3)	13.5(21.6)

주1: 중앙정부는 국채, 차입금, 국고채무부담행위를 합친 것이며, 지방정부는 순채무규모임.

주2: ()안의 수치는 전년대비 증가율을 나타낸 것임.

자료: 기획재정부 보도자료 「각 회계연도 정부결산」, 각 연도.

2. 지방채무 구조변화 추이

이제 이렇게 급증하고 있는 지방채무의 다양한 구조적 성격을 검토해보도록 하자. 먼저 일반회계채무와 특별회계채무, 그 중에서도 공기업특별회계의 채무비중을 검토해보고자 한다. 일반회계는 일반적으로 지방정부의 고유한 사무를 다루는 회계이기 때문에 일반회계채무는 세입보전채무로서 적자성 채무의 성격을 띤다. 그에

1) 물론 이 수치는 기획재정부가 공식적으로 발표한 수치이기는 하나, 중앙정부나 지방정부의 각종 공기업의 채무 통계가 빠져있어 정확한 크기로 볼 수 없음을 유념할 필요가 있다. 그러나 그 추이를 읽는 데는 큰 문제가 없을 것으로 판단된다.

비해 특별회계, 그 중에서도 특히 공기업특별회계는 특정사업을 관리하는 회계라는 점을 감안해보면 그 채무는 사업성 채무의 성격을 띠는 것으로 볼 수 있기 때문에, 이들 각 회계의 채무는 그 경제적 의미를 달리하는 것으로 볼 수 있다. <표 2>를 보면, 2008년 이래 일반회계 채무의 상대적 비중은 늘어나고 있으며, 특히 2009년에는 더욱 크게 늘어나고 있는 것을 볼 수 있다. 그에 비해 특별회계 채무비중은 줄어들고 있는 것을 볼 수 있으며, 그 중에서 특히 공기업 특별회계 채무는 더 줄어들고 있는 것을 볼 수 있다. 이러한 사실은 사업성 채무에 비해 세입보전적 성격의 단순한 적자채무의 규모가 상대적으로 더 크고 빠르게 늘어나는 추세를 보임으로써, 지방자치단체 채무의 성격 면에서 볼 때 지방재정의 건전성이 약화되고 있음을 말해준다.

<표 2> 적자성채무와 사업성채무

단위: 억원[%]

회계별	2007년	2008년	2009년
일반회계	110,934[60.9]	117,529[61.7]	175,124[68.5]
기타특별회계	38,639[21.2]	43,642[22.9]	52,782[20.7]
공기업특별회계	32,503[17.9]	29,315[15.4]	27,625[10.8]

주: []안의 수치는 전체 채무규모 중에서 각회계의 채무가 차지하는 비중을 나타냄.

자료: 행정안전부, 「각 연말 지방채무 현황」, 각 연도.

나아가 지방채무의 기간구조를 분석해보자. 채무의 장단기 기간구조는 상환압박의 강도를 달리함으로써 지방재정건전성에 주는 의미를 달리한다. <표 3>을 보면 중장기채무에 비해 단기채무의 비중이 급격하게 늘어나고 있는 것을 볼 수 있다. 이는 지방채무의 기간구조가 더 안정적이지 못하다는 것을 나타내주는 것으로서, 결국 지방정부의 잠재적 부실가능성이 커지고 있음을 알 수 있다. 이러한 현상은 특히 2009년에 와서 심해지고 있는 것을 볼 수 있다.

<표 3> 지방채무 상환기간구조

단위: 억원[%]

상환기간	2007년	2008년	2009년
1-4년	2,729[1.5]	4,730[2.5]	33,279[13.0]
5-9년	50,280[27.6]	54,994[28.9]	54,396[21.3]
10년 이상	129,069[70.9]	130,762[68.6]	167,856[65.7]

주: []안의 수치는 전체 채무규모 중에서 각 상환기간의 채무가 차지하는 비중을 나타냄.

자료: 행정안전부, 「각 연말 지방채무 현황」, 각 연도.

<표 4> 지방채무 상환 추이

단위: 억원[%]

발행 및 상환 내역	2007년	2008년	2009년
당해 연도 발행	29,443	30,148	85,338
당해 연도 상환	24,081[81.8]	20,387[67.6]	22,062[25.9]
당해 연도 잔액	182,076	190,486	255,531

주: []안의 수치는 발행액 대비 당해 연도 상환액의 비중을 나타냄.
자료: 행정안전부, 「각 연말 지방채무 현황」, 각 연도.

아울러 재정건전성 여부를 파악함에 있어서 상환능력의 개선여부를 고찰해보는 것도 중요한 의미를 지닌다. <표 4>에서 당해 연도 발행액 대비 상환액의 비중을 보면 그 상대적 비중이 점점 줄어드는 것으로 나타나고 있다. 이는 상환능력이 최근에 와서 급격하게 떨어지고 있음을 말해주는 것으로 이 또한 재정건전성이 약화되고 있는 것을 말해주는 것으로 볼 수 있다.

나아가 광역자치단체와 기초자치단체의 채무규모 변화추이를 검토해보자. <표 5>를 보면, 광역자치단체가 기초자치단체에 비해 더 많은 채무를 지고 있는 것으로 나타나고 있는 것을 볼 수 있다. 이는 상대적으로 규모가 큰 광역단체의 경우 주민통제가 상대적으로 부실하다는 점을 고려해볼 때, 지방정부 채무가 지역사회나 지역주민에 대한 감시를 벗어날수록 더욱 방만하게 발행되는 경향을 보이고 있음을 말해주는 것으로 볼 수 있다. 이러한 경향성은 자율적인 규제장치라든가 중앙정부에 의한 적절한 관리제도의 미흡으로 더욱 심화되는 경향을 낳은 것으로 판단된다.

<표 5> 지방정부 단계별 지방채무 변화추이

단위: 억원[%]

자치 단체별	2007년	2008년	2009년
광역단체	119,589[65.7]	129,720[68.1]	177,100[69.3]
기초단체	62,487[34.3]	60,766[31.9]	78,431[30.7]

주: []안의 수치는 총 채무 대비 각 단계별 지방정부 채무 비중을 나타냄.
자료: 행정안전부, 「각 연말 지방채무 현황」, 각 연도.

지금까지 분석한 내용을 종합해보면, 현상적으로 지방자치단체의 채무규모가 급격하게 늘어나고 있는 이면에 다각도로 분석한 각종 구조적 지표를 볼 때, 최근 들어 지방재정의 건전성이 더욱 우려스러운 상황으로 나아가고 있음을 알 수 있다. 그렇다면 이제 이하에서 이러한 현상이 일어나게 배경을 검토해봄으로써, 이 문제가 일시적인 문제인지 아니면 구조적인 문제인지, 나아가서 지방정부 차원에서 대응할 수 있는 것인지? 있다면 어떻게 얼마나 대응할 수 있는 것인지 등에 대해 검토해보도록 하자.

Ⅲ. 지방재정건전성 저해요인

이제 이하에서는 지방채무상에 나타나는 위와 같은 현황의 이면에 어떠한 요인이 내재되어 있는지를 규명해보고자 한다. 이 과정에서도 본고는 앞의 현황분석에서처럼 현상적인 요인 못지않게 적자 누적의 구조적 원인을 구명하는데 초점을 맞추고자 한다. 지방재정수지상의 재정적자 현상이 일시적이고 지엽적인 이유로 나타난 것이라면 굳이 지방재정건전성이 악화될 것이라고 우려할 필요는 없을 것이다. 문제는 현상적으로 나타나는 재정적자가 특정 사회가 안고 있는 항상적이고 보다 광범한 구조적 요인에 의한 것일 때는 단순히 수지차를 의미하는 재정적자라는 개념으로 현상을 파악해서는 문제를 제대로 인식하기도 어려울 뿐만 아니라 그에 대한 대응도 적절하게 이루어지기 어려울 것이다. 이렇게 지방재정적자가 구조적 요인에 의해 지속성을 띠는 경우 지방재정건전성에 문제가 있는 것으로 평가하게 되는 것이다. 이제 이러한 맥락에 유념하면서 이하에서는 지방재정건전성을 저해하는 요인을 지방정부 자체요인, 정부 간 재정관계 요인, 나아가 재정관리상의 요인으로 나누어 검토해보고자 한다.²⁾

1. 지방정부 자체 요인

지방정부 자체요인을 규명하기 위해 먼저 전술한 바와 같은 누적 지방채무 증가 현상의 직접적인 배경이 되는 지방정부의 재정수지를 살펴보고자 한다. 이렇게 재정수지를 검토하고자 하는 것은 재정수지 적자의 누적총계가 채무규모가 되며, 거기서 상환액을 공제한 것이 채무현재액이 되기 때문이다.

<표 6> 중앙과 지방의 통합 재정수지 적자추이

단위: 10억

분류	2007년	2008년	2009년
중앙재정	102,428	97,453	-17,620
지방재정	-30,524	-45,444	
지방교육재정	-29,566	-34,720	
합계	42,338	17,289	
관리대상수지	12,094	-10,221	-43,250

주: 기획재정부에서 발표하는 통합재정수지자료가 2008년까지는 지방재정까지 포괄한 자료를 발표하였으나, 2009년에는 국가회계기준의 변경으로 아직까지 중앙정부 재정수지만을 발표하고 있음.

자료: 기획재정부 홈페이지(<http://www.mosf.go.kr/>)

2) 지방재정건전성 악화의 원인을 다루는 지방재정위기관련 이론으로는 사회경제적 모형, 정치적 모형, 내부관리 모형, 정부 간 재정관계모형, 관료주의팽창모형 등이 있는 바(이들에 대한 보다 구체적인 논의는 윤영진(1999), 조기현·신두섭(2008) 등을 참고할 수 있음), 본고에서는 특정 이론적 맥락에서 접근하기 보다는 각급 정부, 나아가 정부 간 재정관계 면에서 나타나는 현상적인 요인을 출발점으로 해서 본질적 측면으로 추적해가는 방식을 취하고자 한다. 이는 사회문제 파악에서 현상과 본질의 차이를 인식하고 그 겉을 추적해나가는 것이 중요하다고 보는 필자의 관점(우명동(2008))을 반영하는 것임을 밝혀둔다.

<표 6>을 보면, 중앙재정의 경우 재정수지가 2007년, 2008년 흑자를 시현하고 있는데 비해 지방재정은 적자를 나타내고 있다. 전체적으로 적립형의 사회보장수지를 제외하여 상대적으로 순수한 재정활동의 수지를 나타내는 관리대상수지를 보면 2008년 적자로 돌아서고 있으나 지방정부의 재정수지 적자폭이 훨씬 더 크게 나타나고 있는 것을 볼 수 있다. 2009년의 경우 국가회계기준의 변경으로 아직까지 중앙정부 재정수지만을 발표하고 있어 지방재정수지 적자 크기를 확인할 수 없으나, 전술한 채무규모증가 정도를 고려해볼 때 지방재정수지 적자폭이 훨씬 더 크게 나타났을 것으로 유추하는 데는 큰 무리가 없을 것으로 판단된다.

다음으로 좀 더 구체적으로 지방세출 증가추세와 지방 자체수입 증가추세를 보면, <표 7>에서 보듯이 지방세출 증가율이 전체 세입 중 지방자체재원 증가율을 훨씬 웃돌고 있는 것을 볼 수 있다. 특히 최근 들어 지방세 증가율은 급격하게 줄어들고 있는 것을 볼 수 있다. 이제 이러한 추세 이면에 내재해있는 구조적 원인을 규명하기 위해 세출과 세입 면으로 나누어 검토해보고자 한다.

<표 7> 세출 및 세입 중 자체재원 증가추이

단위: 억원(%)

분류	2007년	2008년	2009년
세출	1,280,366	1,444,536 (12.8)	1,567,029 (8.5)
세입 중 자체재원	780,526	840,664 (7.7)	863,950 (2.8)
지방세	407,054	450,890 (10.8)	451,904 (0.2)
세외수입	373,472	389,774 (4.4)	412,046 (5.7)

주1: 일반회계, 특별회계 총계규모이며, 최종 순계예산기준임.

주3: ()안은 전년대비 증가율을 나타냄.

자료: 행정안전부, 『지방자치단체예산개요』, 각 연도.

1) 세출면의 요인

먼저 세출 면에 내재해있는 구조적 특성을 살펴보도록 하자. <표 8>에서는 인건비, 물건비, 이전경비 등을 경상적 지출로 분류하고, 이를 자본적 지출과 구분하여 그 구성비와 증가추세를 나타내고 있다. 표를 통해 전반적으로 보전거래, 내부거래 등 기타 항목을 제외한 총금액 대비 비중을 보면, 자본지출에 비해 경상지출이 상대적으로 더 큰 몫을 차지하고 있는 것을 알 수 있다. 나아가 증가율 면에서도 최근 들어 그 증가세가 줄어들고 있는 가운데서도 특히 자본지출의 증가폭이 상대적으로 더 크게 줄어들고 있는 것으로 나타나고 있다.

<표 8> 지방자치단체 세출 성질별 구성 추이

단위:억원(%)

분류	2007년	2008년	2009년
경상지출	748,198 [56.0]	860,521 (15.0)[55.6]	976,383 (13.5)[55.8]
자본지출	588,843 [44.0]	685,152 (16.4)[44.3]	773,404 (12.9)[44.2]
합계	1,650,020 [1,337,041]	1,860,888 [1,546,673]	2,065,456 [1,749,787]

주1: 일반회계, 특별회계 총계규모이며, 성질별 예산규모는 순계예산으로는 작성이 곤란하여 최종 총계예산으로 수록한 것임.

주2: ()안은 전년대비 증가율을 나타낸 것임.

주3: 합계항의 []항은 총예산에서 위 두 항으로 분류할 수 없는 기타 항(보전거래, 내부거래 등)을 제외한 수치이며, 각 항의 [] 안의 수치는 이 금액 대비 구성비를 나타낸 것임.

자료: 행정안전부, 『지방자치단체예산개요』, 각 연도.

이렇게 세출규모가 자체재원에 비해 상대적으로 더 크게 늘어나고, 세출구성 면에서도 경상경비 비중이 높고 최근 들어 그 증가세도 상대적으로 더 크게 나타나는 사실을 두고 많은 논자들이 지방재정이 비효율적으로 운영된 결과라고 지적한다. 구체적으로 일반적인 신고전파경제학자들은 지역공공서비스에 대한 정보의 불완전성이라든가 비대칭성 등으로 인해 지방재정의 효율적인 운영이 저해되고 있다고 지적한다. 한편 공공선택론자들은 지방의회나 지방관료들의 사익추구과정에서 지역사업들이 끊임없이 늘어나는 추세를 보인다고 주장하기도 한다. 뿐만 아니라 적지 않은 논자들은 이와 같은 지방재정운영의 비효율성의 원인을 후술하는 지방재정 재원구조면의 특성에 바탕을 두고 지방정부의 재정운영의 책임성이 결여된 데서 찾기도 한다.

2) 세입면의 요인

한편 세입 면의 구성비를 보면 전반적으로 지방세와 세외수입 등 자체수입의 비중은 줄어들고 있으며, 그에 비해 이전재원의 비중은 높아지고 있는 것을 볼 수 있다. 전년대비 증가율을 보더라도 자체수입은 증가율이 둔화되고 있고 최근에는 줄어들고 있는 것을 볼 수 있다. 이전재원은 증가율도 자체재원에 비해 높게 나타나고 있는데, 특히 2009년에는 자체수입이 줄어들고 있는데 이전재원은 비율은 낮아졌지만 여전히 높게 나타나고 있는 것을 볼 수 있다.³⁾

이와 같이 지방의 자체수입이 비중 면에서 증가율면에서 부진하게 나타나고 있는 것은 지역경제가 제대로 활성화되지 않았거나 지방세 및 세외수입징수노력이 부진한데 기인한 것으로 설명될 수 있을 것이다. 구체적으로 자체재원 중에서 지방세수 증가율이 줄어들고 있는 것은 지방세수의 주종을 이루고 있는 취득세와 등록세수의

3) 2009년 값이 예산액이라서 정확한 설명을 하기가 어려우나 전반적인 추세를 설명하는 데는 무리가 없을 것으로 판단된다.

감소에 기인하는바 큰 것을 알 수 있다.⁴⁾ 한편 세외수입은 크게 경상세외수입과 임시세외수입으로 구성되어 있는 바, 경상적 세외수입의 경우 단체별로 차이가 있기는 하나 전체적으로 사업수입과 사용료 및 수수료수입이 대중을 이루고 있는 점을 고려해보면, 위와 같이 세외수입의 비중이 줄어들고 증가세가 둔화되고 있는 것도 세외수입 징수노력 못지않게 지역경제활동의 부진과 직간접적으로 연계되어 있음은 분명하다. 이러한 사실로 미루어볼 때, 지방자체재원이 구성비 면에서나 증가율 면에서 줄어들고 있는 것은 결국 지역경제활동의 부진에 기인하는 것으로 볼 수 있을 것이다.

<표 9>지방재원 구성별 변화추세

단위: 억원(%)

분류	2006년	2007년	2008년	2009년
자체재원	930,529 [68.5]	1,003,570 (7.8)[67.8]	1,051,738 (4.8)[64.9]	863,950 (-17.9)[58.8]
지방세	412,818 [30.4]	435,316 (5.4)[29.4]	458,351 (5.3)[28.3]	451,904 (-1.4)[30.8]
세외수입	517,711 [38.1]	568,254 (9.8)[38.4]	593,387 (4.4)[36.6]	412,046 (-30.6)[28.0]
이전재원	428,641 [31.5]	475,916 (11.0)[32.2]	569,028 (19.6)[35.1]	605,568 (6.4)[41.2]
지방교부세	217,441	252,394	310,943	280,993
보조금	211,200	223,522	258,085	324,575
합계	1,359,170	1,479,486	1,620,766	1,469,518
지방채	39,071 [2.9]	38,078 (-2.5)[2.6]	47,283 (24.2)[2.9]	97,510 (106.2)[6.6]

주1: 일반회계와 특별회계를 합친 총규모이며, 세입순계규모임.

주2: 2008년까지는 결산액, 2009년은 최종예산액임.

주3: ()안은 전년대비 증가율, []안은 자체재원과 이전재원 합계 대비 구성비를 나타냄.

자료: 행정안전부, 『2010년도 지방자치단체예산개요』

그러나 지역경제활성화는 국가경제전반과 긴밀한 영향을 갖는 것일 뿐만 아니라, 특히 우리나라와 같이 중앙집중적인 성격이 짙은 나라에서 지역자체의 요인으로 그 원인을 돌리는 것은 그리 적절하지 못할 것으로 판단된다. 뿐만 아니라 보다 근원적으로는 후술하는 바와 같이 정부 간 재정관계 면에서 세원배분체계가 지방정부 자체노력으로 세수를 늘릴 수 있는 메커니즘이 주어지지 않고 있을 뿐 아니라 이전재원의 비중이 상대적으로 크기 때문에 세입부진문제를 지방차원에서만 논하는 것은 적절치 못한 것으로 판단된다.

4) 지방세정연감을 보면 2005년에 없어진 종합토지세 이외에는 지방세수에서 가장 큰 비중을 차지하고 있는 취득세, 등록세의 세수가 줄어들고 있는 것을 볼 수 있다(행정안전부, 『지방세정연감』, 2009년판에 2008년 실적치까지 발표되고 있으며, 2010년판은 아직 발간되지 않고 있음).

2. 정부 간 재정관계 요인

최근 들어 세출규모 증가추세가 더욱 빨라지고 지방세 증가추세가 둔화된 데는 보다 근본적으로 정부 간 재정관계의 특성이 작동하고 있는 것으로 볼 수 있다. 이하에서 전술한 지방 재정수지악화, 나아가서 지방채무누적현상의 원인의 또 다른 축으로서 정부 간 재정관계 요인을 검토해보고자 한다.

1) 세출·세입 측면

우리 사회는 급격한 고령화와 저출산 현상으로 인해 저소득층 가정에 지급되는 보육료와 기초노령연금, 장애인노령연금 등 복지관련비용이 갈수록 늘어나는 추세를 보이고 있다. 그 구체적인 지표로 2007년에 사회보장지출이 188,102억원으로 총세출 대비 14.7%이던 것이 2008년에는 237,093억원으로 그 비중이 16.4%로 높아지고, 2009년에는 291,746억원으로 그 비중이 18.6%로 더욱 높아지고 있다. 그러한 구성비 증가는 증가추세를 더 크게 하는 것으로 작용하고 있는데, 총세출규모 증가율이 2008년, 2009년 각각 전년대비 12.8%, 8.5%인데 비해, 사회보장 내지 사회복지비는 각각 26.0%, 23.1%로 훨씬 더 크게 늘어남으로써 증가추세가 두드러지고 있음을 알 수 있다.⁵⁾

이렇게 세출 면에서 복지관련 비용이 증가하고 있는데, 이렇게 복지 관련비용이 크게 늘어난 데에는 물론 복지수요가 늘어난 데 기인한 것이기는 하지만, 보다 근본적으로는 그러한 복지수요증가에 대응하는 정부 간 재정관계에 기인하는 면이 크다. 지난 참여정부는 2005년 분권교부세를 시행함으로써 종전에 중앙정부에서 부담해오던 주요 복지서비스 지출책임을 지방으로 이양하고 일정한 원칙에 따라 분권교부세를 교부해오고 있는데, 지방에 따라서는 이 교부금이 늘어나는 복지수요에는 턱없이 부족한 수준에 머무는 경우가 많았다.⁶⁾ 그렇다고 해서 각 지방정부로서는 필수적 수요에 해당하는 복지수요에 대응하지 않을 수도 없는 입장에 놓이게 되었다.⁷⁾ 이러한 연유로 2005년 분권교부세 시행이후 많은 지방에서 사회복지분야의 세출이 급격하게 늘어나는 경향을 보이게 된 것이며, 전반적으로 복지적 요인으로 지방세출 증대압박이 심해진 것으로 나타나고 있는 것이다.

5) 여기서 제시된 수치는 일반회계, 특별회계 총계규모로서 최종예산순계기준으로 제시한 것임. 그리고 2007년을 분기점으로 행정안전부 발표 항목이 달라지고 있는데, 2007년의 사회보장 항과 2008년 이후의 사회복지 항목을 비교한 것임.

6) 이 제도의 시행으로 상대적으로 빈민층이 집중하고 있는 구 도심권이라든가 농어촌 지역의 경우 자체수입비중이 낮은 지역인 경우가 많은 데, 그러한 지역적 특성을 고려하지 않고 분권교부금을 교부하여 복지사업 수행의 법적 의무를 부여함으로써 그러한 지방정부로 하여금 사실상 복지사업비지출을 강요하는 일이 일어나게 되었다(분권교부세제도에 대한 이러한 맥락에서의 비판적 논의로는 최병호·정종필(2007), 임성일(2007), 우명동(2008) 등을 참고할 수 있음).

7) 이러한 연유로 분권교부세 시행이후 사회복지지출이 그 구성비 면에서 각 단체별로 유사성이 커지는 것으로 나타나고 있다. 이는 분권교부세 시행으로 자치단체에 이양된 사회복지서비스가 단체별 차이를 넘어서는 필수적인 '표준적 서비스'라는 사실을 의미하는 것이다. 이에 대한 자세한 분석으로는 우명동(2009)을 참고.

같은 맥락에서 국가에서 꼬리달린 보조금을 주면서 특정 정책적 목적을 수행해나가고자 함으로서 지방의 세출이 늘어나는 부분이 있다. 정부가 보조금을 늘리면 지자체도 따라서 늘려야 하는 국고매칭 예산방식이 지방자치단체 입장에서 큰 지출부담으로 작용하게 된 것이다. <표 10>은 지방자치단체가 수행하는 정책사업을 보조사업과 자체사업으로 나누어 놓은 표이다. 이 표를 보면 지방정부 자체사업은 상대적으로 그 비중이 줄어들고 있는데 비해, 상위정부로부터 보조를 받는 사업이 차지하는 비중은 점점 더 늘어나는 추세를 보이고 있음을 볼 수 있다.⁸⁾

<표 10> 자체사업과 보조사업 비중추이

단위: 억원[%]

분류		2008년	2009년	2010년
정책사업	보조사업	612,554 [47.2]	704,922 [48.8]	783,235 [52.8]
	자체사업	684,767 [52.8]	738,980 [51.2]	699,829 [47.2]
	합계	1,297,321	1,443,902	1,483,064
행정운영경비		183,196	189,018	191,421
재무활동		131,504	148,107	157,775
합계		1,612,021	1,781,027	1,832,260

주1: 일반회계, 특별회계 총계규모이며, 당초 총계예산기준임.

주3: []안은 전체 정책사업비 대비 구성비를 나타냄.

자료: 행정안전부, 『지방자치단체예산개요』, 각 연도.

다음으로 세입 면에서 먼저 지방세수가 늘어나지 못하는 것은 중앙과 지방사이의 세원배분구조가 8:2로 중앙정부에 절대적으로 유리하게 제도화되어 있는데 기인하는 면이 크다. 이렇게 낮은 지방세원구조에서는 지방정부로서는 지방세를 늘릴 수 있는 현실적인 대안이 존재하지 않는다.⁹⁾ 이러한 사실은 지방경제활동의 성과와 지방재정활동과의 선순환적 관련성을 낮춤으로써 지방정부로 하여금 지방경제정책에 대한 재정적 유인을 약화시키는 결과를 가져오게 됨은 주지의 사실이다.

이러한 맥락에서 금년부터 지방소득세, 지방소비세 등이 도입된 것은 중요한 의미를 갖는 것으로 판단된다. 도입과정에서 일부논자들에 의해 정부가 구상하고 있는 지방소득세와 지방소비세의 도입에도 불구하고 아직 제대로 자체수입의 증대로 이어지지 못하다는 점, 지역간 격차문제가 심화될 것이라는 점 등을 지적하면서 다른 견해가 제시되기도 하였다.¹⁰⁾ 그러나 당장 자체수입의 큰 증가는 없다하더라도

8) 이와 관련하여 최근의 정책사례로 지역일자리창출을 위한 ‘자립형 지역공동체사업’을 육성 지원하는 과정에서 국비 88억을 책정하고 지방비 88억을 지출할 것을 요구하고 있는 것을 볼 수 있으며(행정안전부, 보도자료, 2010년 3월 4일자 <붙임1> 제3차국가고용전략회의 자료 p. 7 참고), 또 노동부가 지역맞춤형 일자리창출을 위한 사업을 선정 지원하면서 모두 지역매칭을 요구하고 있는 것을 볼 수 있다(노동부, 보도자료, 2010년 3월 16일자 보도자료 <붙임2>자료 참고).

9) 현행 지방세법에서는 조례제정을 통해 다양한 세목에서 법정표준세율의 50% 범위 안에서 탄력적으로 세율을 적용할 수 있도록 하고 있으나, 현실적으로 그 활용실적이 저조한 실정임. 이러한 현실은 지방재정에서 차지하는 지방세 비중이 낮아 각 지자체에서 세율조정을 통한 재원조달 유인이 낮기 때문인 것으로 해석되기도 함(행정안전부, 『지방자치단체예산개요』, 2010, p. 121).

일단 제도가 자리 잡게 되면 중앙정부와 지방정부의 역학관계와 정교한 정치를 통해 지방분권의 취지에 맞게 제도를 더욱 성숙시켜가는 계기가 마련되었다는 점에 서¹¹⁾ 제도 도입자체가 지방분권에 주는 의미는 크다 할 것이다.

종합적으로 볼 때, 지방세출이 늘어나고 지방세입이 크게 늘어나지 못하는 것은 전술한 지방자체의 요인보다는 지방자체의 노력으로 대응할 수 없는 요인, 즉 세원 배분구조와 같은 중요한 정부 간 재정관계 틀에 따라 좌우되는 경향이 크게 나타나고 있음을 알 수 있다.

2) 중앙정부의 정책적 요인

일반적으로 중앙정부와 지방정부 사이에 명확한 기능배분이 이루어지고, 그에 상응한 재원배분이 이루어져야 한다는 것이 재정연방주의론의 핵심적 내용이다.¹²⁾ 이런 점을 고려해볼 때, 중앙정부와 지방정부 사이에 기능배분이 불명확한 상태에서 위와 같이 중앙정부의 정책적 의지에 의해 지방정부가 수행하는 역할이 그때그때 달라지면서 그에 부응하는 재원배분이 수반되지 못하는 경우 앞에서 살펴본 바와 같은 세출과 자체세입 사이의 불균형 현상이 심화되는 경향을 보이게 되는 것이다. 이는 지방정부 재정적자 심화의 또 하나의 요인을 형성하게 되는 측면으로 작용하게 되는 것이다.

구체적으로 현 정부 들어 중앙정부가 경제위기 극복을 최우선 정책목표로 내세우면서 지방재정의 조기집행을 강력하게 추진해나간 것은 주지의 사실이다. 뿐만 아니라 지역일자리창출을 국정의 주요 우선순위로 놓고 각종 정책을 추진해가고 있음 또한 사실이다. 문제는 이러한 중앙정부의 정책의 변화에 부응하는 과정에서 지방정부로서는 어찌 할 수 없는 지출증가가 수반되는 경우가 적지 않다는 점이다. 말하자면, 지방재정조기집행, 지역일자리창출 등이 중앙과 지방에서 어떻게 기능을 나누고 재원을 배분해야 되는지에 대한 체계적인 접근 없이 일방적으로 중앙정부의 정책방향에 부응하는 과정에서 새로운 지출증대요인 내지 수입감소 요인이 발생한다는 점이다.¹³⁾ 경기부양을 위해 각 지자체들이 예산을 조기집행하고 모자라는 부

10) 행정안전부에서는 현재 개정된 안에 따를 경우 현행 국세 대 지방세 비중이 79%: 21%인 것이 78%:22%로 올라가며, 지방세수에서 소득 및 소비과세 비중은 32%에서 35%로 개선될 것으로 예측하였다(행정안전부, 보도자료 2009년 9월 16일자). 그러나 일부 논자들은 그 비중이 크지 않다는 점, 개정 내용에 따를 경우 과세 자주권 확보 면에서 한계가 있어서 지방소득세로서의 기능수행에 한계가 있다는 점, 더 나아가지역간 격차문제 등을 이유로 반대의견을 제시하기도 하였다.

11) 정부에서도 지방소비세의 경우 현재 부가가치세의 5%를 지방소비세로 이양하지만 앞으로 3년간의 준비과정을 거쳐 2013년부터는 다시 5%를 추가이양할 의지를 밝히고 있으며, 지방소득제도 우선 소득할 주민세를 지방소득세로 전환하여 3년간 한시적으로 과표와 세율을 현행과 동일하게 운영하되 2013년까지는 보완방안을 강구할 것임을 밝히고 있는 것을 볼 수 있다(행정안전부, 보도자료, 2009년 9월 16일자).

12) 전통적인 재정연방주의론(fiscal federalism)은 Musgrave가 3기능접근법에 바탕을 두고 그의 *The Theory of Public Finance*(1959)에서 제시한 이래, Oates가 1972년 *Fiscal Federalism*에서 정형화시킨 것으로서, 각 단계의 정부가 관할지역주민들에게 효율적인 공공서비스를 차별적으로 공급하는 여러 단계의 정부체계를 상정하고 있다.

13) 예를 들어 정부는 지역일자리창출대책을 수립하는 과정에서 한편으로는 전 지자체의 경상경비, 축제성 경비 절감을 통한 일자리추경편성을 요구하면서, 또 한편으로는 취득등록세, 재산세 등 지방세 50% 감면제도를 확산

분은 지방채 발행으로 매우고자 하며, 중앙정부는 그것을 오히려 부추기는 양상을 보임으로써 지방채무가 늘어나고 지방재정 건전성을 훼손시키는 역할을 하는 경향이 나타난다는 점을 유념할 필요가 있을 것이다.¹⁴⁾

한편 세입 면에서 지방세수는 전국적인 경제여건에 따라 달라지는 국세의 징수상태에 따라 달라지는 측면이 있으며, 더 나아가서 중앙정부로부터 교부금이나 보조금에 의지하는 정도가 큰 경우 중앙정부 차원의 조세정책의 변화에 따라 지방세입의 크기가 크게 영향을 받지 않을 수 없는 구조적 취약상태에 놓이게 된다. 새 정부는 집권한 이래로 2008년부터 소득세와 법인세율의 단계적 인하, 종합부동산세제 개편 등 재산관련세제개편을 단행해온 것은 주지의 사실이다. 중앙정부 차원에서의 이러한 대규모 감세정책이 시행됨에 따라 한편으로는 소득세와 법인세 감액세수의 10%에 해당하는 구 소득한 주민세, 그리고 내국세 대비 19.24%로 교부되는 지방교부세, 더 나아가 종합부동산세 전액을 재원으로 하는 부동산교부세의 자동감소로 이어지게 되었다.

<표 11> 감세에 따른 지방재정 세입변동 현황

단위: 억원

분류		2008	2009	2010	2011	2012	합계
내국세 감소	주민세	-2,744	-8,055	-17,141	-17,541	-17,304	-62,784
	지방교부세	-5,920	-18,529	-36,418	-37,692	-37,473	-136,032
총부세 감소	부동산교부세	-4,935	-20,680	-25,770	-25,770	-25,770	-102,925
지방재정 세입 변동		-13,599	-47,264	-79,329	-81,003	-80,547	-301,741

자료: 국회예산정책처 재계산 및 재구성(김경수, 2009, p. 11)

<표 11>은 국회예산정책처에서 2008년 국세 감세조치가 지방재정세입감소에 미치는 영향을 기준연도 대비 추계방식으로 추계한 수치를 보여주고 있다. 표를 보면 추계결과 정부의 국세 감세조치로 2008년에서 2012년 사이에 주민세, 지방교부세, 부동산교부세를 합쳐 총 30조 1,741억원이 줄어드는 것으로 나타나고 있는 것을 볼 수 있다.¹⁵⁾ 이러한 사실은 지방세수입이 중앙정부의 조세정책과 나아가서 지방교부세 배분구조에 의해 긴밀하게 연계되어 있는 것을 보여주고 있는 것이다.

시킬 방침을 발표한 바가 있다(행정안전부, 보도자료, 2010년 3월 4일자, pp. 2-3 및 <붙임1> 자료 p. 9참고). 한편 지방정부는 중앙정부 정책에 부응하느라 세금이 채 들어오기도 전에 재정을 조기집행하는 과정에서 작년에만 2조 4000억원이나 되는 불필요한 빚을 냈고, 그에 따른 이자만도 1000억원이 넘었다는 지적도 있다(한겨레신문, 2010년 5월 20일자, 「감세정책 후유증 본격화」 (<http://www.hani.co.kr>) 참고).

14) 정부는 지자체 경제살리기 독려과정에서 재정조기집행실적에 가중치를 주면서 그 지표로 지방채발행확대, 선금지급률 등을 제시하고 있으며(행정안전부, 보도자료, 2009년 5월 13일자 <붙임 4> 참고), 또한 지방재정운용의 자율성을 강화한다는 취지로 지방공사채발행 승인금액을 상향조정하고, 지방채자율한도액을 상향조정하는 등의 조치를 취하고 있는 것을 볼 수 있다(행정안전부, 보도자료, 2009년 7월 21일자, pp. 5-8 참고).

15) 위와 같은 수치는 2009년 말 세제개편 및 2010년 지방소비세 도입으로 추계치가 변동되어, 2008년에서 2012년까지 총 약 18.6조원이 감소할 것으로 추계치가 변동되었음(권아영 외(2010), p. 12).

3. 재정관리 실태

현재 우리나라에도 지방재정 건전성여부를 점검하여 대응해나가기 위한 제도적 틀로서 ‘지방재정분석진단제도’가 있으며, 보다 직접적으로는 무분별한 기채방지와 분권적 욕구를 조화시킨 ‘지방채발행 총액한도제’가 있다. 이제 이러한 제도의 실태를 재정건전성 확보라는 차원에서 비판적으로 검토해보고자 한다.¹⁶⁾

1) 재정관리제도의 부실 - 현상적 요인

먼저 지방재정분석진단제도는 지방재정법에 법적 근거를 두고, 행정안전부가 지방재정을 종합·분석하여 그 결과를 이해관계자에게 공개하고 있다. 분석결과 재정운영 성과가 부진한 지방자치단체에 대해서는 재정건전화계획을 수립하여 이행토록 하고(동법 제55조), 그 성과가 우수한 단체에 대해서는 인센티브로 특별교부세를 지원함으로써(동법 제57조), 지방재정건전성 악화를 사전에 예방하는 효과를 가지고 있는 것으로 기대되고 있다. 그러나 이 제도는 현상적으로는, 매년 지방자치단체의 재정상황을 평가하여 대책수립을 권고하는 차원에 머무르는 것으로서 설령 해당 단체가 개선대책에 소극적으로 대처하더라도 더 이상 대처할 수 있는 수단을 찾기가 쉽지 않다. 뿐만 아니라 이러한 방식의 재정분석진단제도로는 재정건전성 악화에 대한 예방기능이 미흡하고, 극단적으로 재정위기가 발생한 경우에도 해당 단체의 재정건전성을 적극적으로 유도하기에는 미흡한 것으로 평가되기도 한다.¹⁷⁾

한편, 종전의 개별승인제도가 지방정부의 기채권을 제약함으로써 궁극적으로 재정분권을 제약하는 요인으로 작용한다는 점을 극복하기 위한 방안으로 ‘지방채발행 총액한도제’가 도입되어 2006년부터 운영되고 있다. 이 제도는 종전에 비해 지방정부의 재정 면에서의 자율성을 제고시키는 제도적 장치로서 평가받기는 하나, 구체적인 지방채 발행절차를 보면 지방채의 발행, 원금의 상환, 이자지불, 증권에 관한 사무절차 및 사무취급기관 등을 대통령령으로 정하게 해둠으로써(동법 제12조) 중앙정부에 의한 규제와 관리 영역을 남겨놓고 있다. 이 대목이 지방채의 무분별한 발행관행을 중앙정부 차원에서 관리하여 지방재정건전성을 사전에 확보할 수 있는 제도적 장치로 평가되는 부분이기도 하다. 그러나 현실적으로는 중앙정부의 정책적 의지에 의해 지출요구가 있는 경우 지방채발행이 허용되기도 하면서 지방정부에 의해 지방채가 남발되는 사례가 나타나기에 이르렀다.¹⁸⁾ 바로 이점이 많은 논자들로부터 하여금 지방채 발행에 대한 효과적인 관리체제를 요구하게 하는 이유인 것이다.

16) 이 이외에도 지방재정관리와 관련된 제도로 중기지방재정계획, 지방재정투융자심사 등이 제시될 수도 있으나, 여기서는 보다 직접적인 관리제도로서 지방재정분석진단제도와 지방채발행 총액한도제를 중심으로 고찰하고자 한다.

17) 권아영 외(2010), pp. 21-26 참고.

18) 전술한 각주 11), 12) 등을 참고.

2) 지역 자율통제체제의 부재 - 본질적 요인

지방재정분석진단제도의 경우 상술한 바와 같이 그것이 실효성 있는 대책으로서 부적절하다는 점 보다 더 중요한 것은 이 분석에서 사용되고 있는 지표들이 자체수입비중이라든가 경상비비중, 축제경비비율, 투자비비중과 같은 단순한 양적지표로서 지역주민이나 지역사회의 자연적, 역사적 특수성 등 지역적 차별성을 확인하는데 까지 이르지 못하고 있다는 점이다.¹⁹⁾ 나아가 질적 지표로 제시되고 있는 투명성지표 같은 경우도 무엇을 위한 투명성인지, 그러한 투명성지표가 지역의 특수성을 확인할 수 있는 정보를 제공해주는지가 분명하지 않다.²⁰⁾ 뿐만 아니라 주민참여예산제도같은 경우도 지역적 특성에 따라 주민참여양식의 차별성 등이 전제되지 않는 단순한 형식적인 지표에 치우친 경향이 강하게 내재되어 있다.²¹⁾ 아울러 재정공시제도 같은 경우도 단순히 공시로 끝나는 경우는 단순한 전시행정의 또 다른 한 형태로 귀결될 수 있다. 그러한 공시의 경우에도 공시된 내용에 대한 정책적인 환류장치가 제도화되어 있을 때 비로소 지방재정건전성과 강한 상관성을 갖게 될 것은 분명하다. 결국 지역사회나 지역주민의 특성이 반영되어 주민에 의한 제약이 실질적으로 확보되지 아니한 상태에서 행해지는 재정분석진단제도는 재정건전성 악화 예방장치로서는 그 실효성이 떨어질 것이라는 점을 인식하는 것이 중요하다.

한편 지방채발행 총액한도제와 관련해서도 단순히 지방채발행요건이 적절히 규제되거나 관리되지 못한다는 점 못지않게 그로 인해 지방정부로서는 지자체장과 지방의회의 정략적 요구가 있는 경우라든가, 아니면 중앙정부의 정책적 요구가 가미되는 경우 무분별한 지방채발행으로 이어질 가능성은 상존하게 된다는 점을 인식하는 것이 중요하다. 그것이 가능하게 된 것은 지방채 발행이 지역사회 내지 지역주민의 책임성을 수반하지 않는 데서 기인하는 것으로 판단된다.²²⁾ 이렇게 지방채발행 및 관리과정이 지역사회 내지 지역주민의 책임성을 바탕으로 자리 잡지 않고서는 언제든 지역관료들의 사익극대화행위나 중앙정부의 정책적 의지에 의해 지방채발행이 좌우됨으로서 궁극적으로는 지방재정의 건전성확보에 대한 사회의 자율성이 상실되게 된다는 사실을 인식할 필요가 있다.

19) 우명동(2008), p. 158 참고.

20) 투명성지표와 지역적 특성과의 관계에 관한 논의로는 우명동(2006)을 참고할 수 있음.

21) 한국지방행정연구원 등이 중심이 되어 매년 실시하는 지방재정분석과정에서는 실제로 산간벽지, 도서지역, 빈민지역 등 지역적 차이를 고려하지 않고 동일한 참여형태를 요구하는 등 해당 지자체로 하여금 해당조건의 충족을 어렵게 하는 경우가 흔히 발견된다.

22) 지방채 발행과정에서 지역주민의 의사를 수렴하기 위해 미국이나 캐나다의 일부 주 및 지방자치단체에서는 주민투표에 의하여 기채하고 있다(박영희 외(2002); 허명순(2003) 등을 참고). 이러한 내용과 관련해서는 우명동(2008), pp. 152-153을 참고.

IV. 지방재정건전성 압박요인에 대한 대응

지금까지의 현상적이고 구조적인 분석에 근거하여 지방재정건전성 압박요인에 대한 대응책을 제시해보고자 한다. 이 과정에서 본고는 재정적자를 불러일으킨 이유가 지방정부와 지역사회의 자율적 의지에 바탕을 두고 있는 것인지, 그리하여 지방정부와 지역사회의 책임이 전제가 된 것인지가 중요한 의미를 갖는 것으로 인식한다.

1. 지방재정운영의 비효율성에 대한 오해와 재인식

전술한 분석에서 경상적 지방세출 비중이 높고 그 증가세도 더 빠르게 나타나는 (또는 감소속도가 상대적으로 느린) 현상을 보면 무엇보다 지방세출의 낭비적 지출을 줄이고 지방세출의 효율성을 제고시키는 방향으로 나아가야 한다는 데는 이의는 없을 것이다. 흔히 지적되고 있는 지방자치단체 차원에서 경비를 줄이고, 나아가 중앙차원에서 지방재정에 낭비적 요소가 있는지, 성과관리가 제대로 되고 있는지 여부를 감시 감독하는 지방재정성과관리제도의 운영, 지방재정지표에 대한 상시 감독체제의 구축²³⁾ 등이 필요한 것은 이러한 이유에서이다. 보다 직접적으로 지방정부의 안이한 채무의존경향을 억제하기 위해서는 지방채발행요건을 강화하는 등의 조치도 취할 필요가 있을 것이다. 구체적으로 지방채 발행요건을 강화하는 조치, 상환금액 범위 내에서 발행토록 하는 등 지방채발행의 규범을 강화하는 것을 들 수 있을 것이다.

그러나 또 한편에서는 전술한 바와 같이 중앙정부의 정책적 요인에 의한 지침이나 정책유인에 의해 오히려 지방재정의 운영이 비효율적으로 되어 온 것 또한 사실이다. 이러한 비효율성 완화를 위해서는 전반적으로 정부 간 기능을 보다 명확하게 재배분하고 그에 상응하는 자원배분체계를 구축하는 것이 긴요하다 할 것이다.

이러한 지적들은 전술한 지방재정의 비효율적 운영에 대한 대응에서 나온 대안으로서, 이론적으로 보면 이러한 견해는 신고전파경제학적 논자들이라든가 공공선택론자들의 견해에서 유래되고 있다. 구체적으로 신고전파경제학적 논자들은 지방재정운영의 비효율성의 원인을 지역공공서비스에 대한 정보의 비대칭성이라든가 지방정부의 책임성의 결여에서 찾고 있는데, 이들의 지적은 지역주민들이 모두 동질적이라고 보고 지방정부가 지역주민의 선호를 온전히 반영한다는 전제위에서 제기되는 지적이다. 그러나 사실 지역주민들은 모두 동질적이지 못하며 정보도 모두 동질적이지 못하다. 뿐만 아니라 지방정부가 지역주민들의 의사를 온전히 담아내는 메커니즘도 갖고 있지 못하다. 그리고 그러한 이질성은 지역마다 서로 다르게 나타나

23) 현재 범정부 차원의 재정건전성관리위원회를 설치하여 지자체의 재정지표에 대한 상시 모니터링 체계를 구축하고, 재정건전성이 악화되는 지자체에는 교부금 축소 등의 조치를 취하는 등의 방법이 강구되고 있다 (2010년 5월 9일 개최된 국가재정전략회의의 내용 참고).

는 것을 특징으로 하고 있다. 이렇게 보면 신고전파적 접근은 지방재정운영의 비효율성을 제대로 파악한 것으로 볼 수 없다.

한편 지방재정운영의 비효율성의 원인을 지방의회나 지방관료들이 이익추구에 몰두하기 때문인 것으로 분석하는 공공선택론자들의 입장은 일견하여 매우 그럴듯한 접근으로 보일 수 있다. 그러나 자세히 보면 지방의회나 지방관료들이 자유롭게 자신들의 이익을 추구하고 있는 것은 아니다. 그들은 지역사회의 힘의 역학관계로부터 자유롭지 못하며, 더 나아가 우리나라와 같이 지자체 장이나 지방의원들의 정당 공천제가 유지되고 있는 상황에서는 그들이 그들 스스로의 이익을 추구하는 집단으로 보고 그들의 이익극대화과정에서 지방재정의 비효율성이 커진다는 분석은 적절치 못한 점이 없지 않다. 오히려 그들의 행동은 중앙정치와의 관계 속에서, 나아가 지역사회 역학관계로부터 자유롭지 못함을 알 수 있다.

이렇게 볼 때, 지방재정운영의 비효율성을 단순히 양적이면서 표준적이고 평균적인 개념으로서의 효율성 개념에 입각해서 논해서는 안 될 것이다. 지역사회마다 부존자원의 특성이 서로 다를 뿐만 아니라, 부존자원의 분포와 관련된 지역의 세력분포 또한 균일하지 않다는 점을 고려하면, 지방재정의 효율성은 정통적인 경제학적 접근과 같이 효율성을 단순히 물리적이고 표준적이며 평균적인 잣대로 측정하고 평가하는 것은 경계할 필요가 있다. 말하자면, 지방재정의 효율성은 지역마다의 특성에 근거를 두고 평가하여야 한다는 사실을 유념할 필요가 있을 것이다.

예를 들어 지방축제의 경우 축제의 특성과 지역산업과의 관련성을 제고시키는 것이 확실한 경우 이를 단순한 잣대로 비효율이라 비난해서는 안 될 것이다. 그것이 지역사회 자원(자산)들을 가동시키는 방향으로 작용하여 전반적으로 지역생산활동을 부추기고 지역일자리창출로까지 이어질 수 있는지 여부가 보다 더 중요한 것이다. 이러한 사실은 지방축제에만 국한된 것이 아니다. 지역일자리창출의 경우도 마찬가지이다. 단순히 일회성 전시성 일자리창출이 아니라, 그 지역의 산업적, 지리적, 경제적 특성, 주민들의 생활관행 등에 맞는 일자리에 지출을 하느냐 아니면 단순히 소모적 일회적 경비지출증가에 멈추는 것인가에 대한 판단이 보다 더 중요한 것이다.

요컨대 지방재정건전성과 관련하여 지방재정운영의 비효율성을 지적하고 그에 대한 극복대안을 제시하는 경우에도 지방재정운영의 비효율성 여부를 단순히 획일적인 총량적 개념에 바탕을 두고 접근할 것이 아니라 그러한 지방재정활동이 지역주민이나 지역의 자원(자산)들 사이의 관련성을 제고시킴으로써 선순환적 산업활동을 촉진시키고자 하는 계기가 마련되어 있는가 하는 것을 점검해볼 필요가 있는 것이다.²⁴⁾ 그러나 이것은 온전히 지방정부 차원에서만 대응해나갈 수 있는 성질의 것이 아님을 유념할 필요가 있다.

24) 이러한 논의는 지역의 차별적 특성을 중시하는 제도론적 경제학자들을 비롯한 내생적 지역발전론자들에 의한 지역클러스터(regional clusters) 내지 지역혁신체계(regional innovation system)의 가치와 맞닿아있는 개념으로서, 지역사회발전에서 중요한 의미를 갖는 맥락임을 유념할 필요가 있다.

2. 지방재정운영의 대 지역사회 책임성 확보 필요성 인식

1) 지방재정운영의 대 중앙정부 재정책임성이 갖는 한계인식

전술한 바와 같이 지방재정이 효율적으로 운영되어 지방재정건전성이 확보되기 위해서는 지방정부의 '재정책임성'을 확보하는 것이 필요하다. 그러나 여기서 중요한 것은 지방정부가 누구에게 재정책임성을 갖느냐에 따라 지방재정운영의 양식이 달라질 수 있다는 사실을 인식하는 것이 중요하다.

중앙정부와 지방정부의 세원배분 비중이 8:2로 되어 있으며 세출배분비중이 4:6으로 되어 있는 작금의 정부 간 재정관계 상황에서는 지방정부의 재정운영에서 대 중앙정부의 책임

성이 클 수밖에 없는 구조로 되어 있다. 이렇게 지방재정운영이 중앙정부에 치우쳐 있는 경우에는 지방정부로서는 중앙정부와의 역학관계 면에 치중하는 유인이 발생하여, 지역사회 입장에서 재정자금 사용에 대한 경제적 효율성 제고를 위한 자동적 유인이 크지 않기 마련이다. 이러한 특성은 지방재정의 비효율성으로 이어지는 구조가 되고 있음은 전술한 바와 같다. 이를 극복하기 위해서는 지방재정운영이 중앙정부로부터 자율성을 확보하는 것이 필요하다 하겠다.²⁵⁾

그러기 위해서는 지방세원배분을 늘리고 중앙정부 교부금의 비중을 줄여나가며 특히 꼬리달린 보조금을 줄임으로써 지방정부의 재정책임성을 늘리는 방향으로 개혁을 추진할 필요가 있는 것이다. 현실적으로 경제의 위기적 상황에서 부자감세로 인한 지방세수 위축, 지방재정조기집행, 지역일자리창출 등의 과정에서 나타나는 지방재정적자누적 현상을 두고, 중앙정부의 정책전환이나 중앙정부의 정책적 영향의 배제를 주장하는 견해들을 자주 볼 수 있다. 그러나 그러한 대책들은 현상적이고 비본질적인 것으로 판단되며, 보다 근원적으로는 지방재정운영과정에서 지방정부의 중앙정부에 대한 책임성으로부터 벗어나서 재정운영상 자율성을 강화할 수 있는 정부 간 재정관계의 구축이 중요한 것으로 판단된다.

이러한 맥락에서 보면 전술한 지방정부의 방만한 지방채발행과 관련해서 중앙정부 차원에서 지방채 발행에 대한 감시감독 강화논의도 하나의 대안이 될 수도 있을 것이나, 중앙정부로부터의 자율성이라는 관점에서 보면 그것이 지방정부의 자율적 기채권을 제약하는 방향으로 작용할 가능성이 있다는 점도 재고해볼 필요가 있다. 이런 차원에서 보면 중앙에 의한 지방의 기채권 통제는 어디까지나 큰 틀을 제시하는 선에 머무르고 오히려 최근의 사례에서 보듯이 중앙정부의 정책적인 임의적 개입을 배제할 필요가 있는 것으로 판단된다.²⁶⁾

문제는 지난 시절 경제발전과정에서 지역 간 불균형성장정책이 가져온 지역 간

25) 한 사회가 전체적으로 지속가능한 발전을 해나가기 위해서는 중앙정부의 통제에 제동을 걸 수 있어야 하고, 그러기 위해서는 지방정부가 자율성을 갖고 지역사회발전을 주도해나갈 필요가 있다. 이러한 맥락에서의 최근의 논의로는 Lin, Brian Chi-ang(2008)을 참고할 수 있음.

26) 현행 지방채발행 총액한도제가 만들어진 배경도 이러한 맥락이었음을 유념할 필요가 있을 것이다.

경제력격차, 나아가 재정력격차문제 때문에 정부 간 재원이전제도에 대한 의존을 갑자기 줄일 수 없다는 데 있다.²⁷⁾ 그러나 그렇다고 해서 지방세원을 높여주지 못한다는 식으로 접근해서는 지방자치에 대한 보다 근원적인 접근을 할 수 없다. 전술한 가치에 바탕을 두고 지방세원을 확충시켜주는 방향으로 전환하고, 나아가 취약한 지방을 위해서는 정부 간 재원이전제도를 활용하되 그 이전의 기준을 어디까지나 총량적이고 평균적인 가치기준으로 접근할 것이 아니라 지역의 특성이 반영되는 방향으로 차별적으로 재원이전제도를 활용함으로써 그 과정에서도 지역사회 특성이 수용될 수 있도록 제도를 개혁시켜가는 것이 중요하다 하겠다.

2) 지방재정운영의 대 지역사회 책임성 확보 필요성

상술한 바와 같이 지방재정운영의 대 중앙정부 책임성이 큰 구조에서 지방재정운영이 중앙정부로부터 자율성을 확보하는 것이 중요하다. 그러나 보다 본질적으로는 지역사회 내지 지역주민의 이해관계가 더 긴밀하게 반영될 수 있는 재정체계가 구축되어 지방재정운영의 책임성이 대 지역사회 내지 지역주민으로 전환될 필요가 있다. 그것은 지방정부에 자율성이 주어지더라도 지방정부가 지역의 세력관계(토호세력)로부터 자유롭지 못한 경우 공공서비스 전달과정이나 산업촉진활동이 왜곡될 여지가 있기 때문이다.²⁸⁾ 이렇게 지방정부 운영이 지역사회에 대한 책임성을 확보하게 되면 한편으로는 지방정부활동이 지역세력들의 이해로부터 벗어날 뿐만 아니라 또 한편으로는 그 힘이 바탕이 되어 오히려 중앙정부정책으로부터도 상대적으로 더 자유로워질 수 있는 유인이 작용하게 되는 것이다. 한걸음 더 나아가 점점 더 심화되고 있는 세계화 소용돌이 속에 외국의 경제상황으로부터 상대적으로 안전해질 수 있는 국가시스템의 구축이라는 측면에도 기여하게 될 것이다.²⁹⁾

바로 이러한 점 때문에 지방정부에 주어진 자율성이 지역의 엘리트가 아니라 대 지역사회 내지 지역주민에 대한 책임성에 의해 뒷받침되어야 하며, 그러기 위해서는 차별적인 주민의 욕구, 다양하게 분포된 제 자산의 이해관계가 수렴될 수 있는 다양한 형태의 주민참여제도가 뒷받침이 되어야 한다. 물론 주민참여제도가 해서 모든 지역이 동일한 형태일 필요는 없다. 해당 지역의 특성에 맞는 제도를 강구하여 지역사회나 지역주민들의 의사가 재정운영과정에 투영될 수 있도록 함으로써 지방재정의 운영이 대 지역사회 책임성을 확보할 수 있도록 하는 것이 지방재정의 보다 효율적인 운영을 위해 필요하다 하겠다.³⁰⁾

27) 현실적으로는 이러한 당위적 논리보다는 중앙과 지방의 역학관계가 급격하게 바뀌기 어렵다는 데 있음은 주지의 사실이다.

28) 지방정부의 자율성이 이처럼 지역세력(local elite)에 의해 영향(local capture)을 받을 수 있는 가능성과 그에 대한 극복대안에 보다 체계적인 논의에 대해서는 Bardhan, Pranab(2002)를 참고할 것.

29) 이 점이 흔히 일컫는 glocalization에서의 지역사회의 중요성에 해당한다 하겠다.

30) 이렇게 지방재정운영에 대한 지역사회 내지 지역주민의 책임성이 더욱 강화되기 위해서도 전술한바와 같이 중앙과 지방의 기능배분에 부응하게 정부 간 재정관계가 지방의 몫이 늘어나는 방향으로의 전환이 전제되어야 할 것이다. 그러지 않은 경우 지역사회 내지 지역주민 참여시스템은 활성화되기 어려울 뿐 아니라 그 실효성도 주어지지 못할 것임 당연한 논리적 귀결이다.

우리의 경우도 2005년 주민참여예산제도를 실시할 수 있는 법적 근거를 지방재정법에 규정하고 있는데, 이는 이러한 맥락에서 높게 평가할만하다. 그러나 아직도 제도 도입의 법적 기초만 마련된 상태이고, 지방재정분석과정에서도 형식적이고 획일적인 기준에 의해서 평가되는 등 많은 문제점이 제기되고 있는 것은 사실이다.³¹⁾ 이러한 제도가 각 지역의 특성을 수용한 형태로 제도적으로 자리 잡아 나갈 때 지방정부의 재정운영이 대 지역사회 책임성을 확보하여 재정건전성 문제에도 보다 근원적으로 대처해나갈 수 있을 것으로 판단된다.

이러한 맥락에서 보면, 보다 직접적으로 지방채 발행과 관련해서도 중앙정부의 전반적인 틀 내에서 지역주민의 의사가 수렴될 수 있는 제도적인 장치를 고려할 필요가 있다. 구체적으로 지방채 발행과 관련해서 지역선거를 거치는 등의 방법을 통해 지방채 발행과정부터 지역사회 책임성을 제고시켜나갈 필요가 있다³²⁾. 그것은 본질적으로는 지방채 발행의 원인자체가 지역사회의 의지를 반영해서 지역사회의 책임으로 조절될 수 있게 할 필요가 있다는 점 때문에 나타나는 요구인 것이다.

V. 맺음말

현상적으로 지방재정적자 현상이 노정되어 지방재정건전성이 우려되면서 많은 경우 그 책임을 지방정부에 돌리려는 경향이 강해지고 있다. 그래서 지방채관리를 포함해서 지방재정 운영 상태를 보다 엄격하게 관리할 필요성이 제기되고 있는 것이다. 지방재정을 운영한 직접적인 책임이 지방에 있으니 이렇게 보는 것도 무리는 아닐 것이다.

그러나 이처럼 지방정부에 책임성을 돌리는 것은 지방정부의 재정상 자율성이 전제되어 있는 경우 의미 있는 비판이 될 것이다. 우리의 경우 현실적으로 물론 다양한 제도적인 측면에서 종전에 비해 지방정부의 자율성이 높아진 것은 사실이라 하더라도, 아직은 실질적으로 지방정부의 재정상 자율성이 제고되었다고 볼만한 지표는 크게 관찰되지 않고 있다. 정치적으로나 정부 간 재정관계면에서 지방정부의 자율성이 취약한 상황에서 지방재정건전성에 문제가 있다면 그 이유는 보다 근원적으로는 정부 간 재정관계 틀에서 찾는 것이 논리적으로 사실일 것이며, 실증적으로도 보다 설득력이 있다는 사실이 우리의 분석을 통해서도 확인되었다. 이렇게 보면 결국 지방재정의 건전성을 제고시키기 위해서는 정부 간 재정관계 면에서 지방정부의 자율성 내지 책임성이 제고될 수 있는 틀을 갖추는 것이 중요하다는 것을 알 수 있다. 정부 간 기능배분이 분명하게 이루어지고 그에 상응하는 자원배분이 주어지는 새로운 재정관계를 설정하려는 노력이 필요하다.

31) 전술한 주 21) 참고.

32) 전술한 주 22) 참고.

그러나 그렇다 하더라도 지방정부의 재정운영에 문제가 없을 수 없다. 특히 특정 정당이 힘의 우위를 점하는 경우이거나, 그렇지 않더라도 지방정부활동의 지역사회 내지 지역주민에 대한 책임성이 전제되지 않은 상태에서 지방재정이 운영되는 경우 지방정부에 주어진 자율성은 오히려 지방재정의 부실로 이어질 개연성이 커지게 된다. 지역사회나 지역주민에 대한 책임성이 확보되지 아니한 상태에서 지방정부에 자율성이 주어지는 경우 지방정부의 재정운영이 대 중앙정부 책임성에 의지하여 지방관료나 의회집단으로 하여금 지대추구행위에 몰두하게 할 경향성이 커지게 된다. 대 지역사회 책임성이 배제된 상태에서 행해지는 지방정부의 자율성은 오히려 지방 정치인들로 하여금 그러한 지대추구행위의 극대화를 위해 중앙정치에의 의존을 다 시금 심화시키는 경향을 불러오기까지 할 것이다. 바로 이점이 지방정부의 재정건 전성 확보를 위해 지역사회에 대한 책임성을 강화해야 하는 이유인 것이다. 그렇게 함으로써 지방정부의 재정적 자율성에 바탕을 둔 재정활동이 자율적으로 규제되어 질 수 있을 것이다.

참고문헌

- 권아영·임언선, 『지방재정위기관리제도의 문제점과 개선방안』, 국회입법조사처, 2010.
- 김경수, 『감세의 지방재정 영향 분석』, 예산현안분석 제30호, 국회예산정책처, 2009.
- 박영희 외, 『한국의 예산과 정책』, 다산출판사, 2002.
- 우명동, 「경제위기와 지방재정의 건전성」, 『지방재정과 지방세』, 2009년 8월호 (통권 제20호), 한국지방재정공제회, 2009.
- 우명동, 「복지서비스공급과 정부 간 재정관계에 관한 소고: 분권교부세가 복지서비스공급의 차별성에 미친 영향분석을 중심으로」, 『한국지방재정논집』, 14(1), 2009.
- 우명동, 「지방재정투명성 측정지표의 특성에 관한 소고」, 『한국지방재정논집』, 11(2), 한국지방재정학회, 2006.
- 우명동, 「참여정부 재정분권정책의 성격에 관한 소고: 재정분권의 ‘현상’과 ‘본질’을 중심으로」, 『한국지방재정논집』, 13(1), 한국지방재정학회, 2008.
- 윤영진, 「우리나라 지방자치단체의 재정위기와 대응방안」, 『21세기 지방자치의 과제와 발전방향』, 1999년도 하계학술세미나, 한국지방자치학회, 1999.
- 임성일, 「사회복지재정 환경변화에 따른 중앙·지방정부 간 재정관계 재정립」, 『지방재정』, 2007년 2월호(통권 145호), 한국지방재정공제회, 2007.
- 조기현·신두섭, 『지방재정관리제도 운용실태와 개선방안 - 지방재정위기 대응방안을 중심으로』, 한국지방행정연구원, 2008.
- 최병호·정종필, 「재정분권을 위한 지방재정조정제도의 개편」, 『차기정부 재정분권, 어떻게 할 것인가?』, 한국지방재정학회·자치재정연구소, 2007.
- 허명순, 「지방정부의 부채수준 결정요인에 관한 연구: 미국 뉴저지주 주민투표요건의 영향을 중심으로」, 『서울도시연구』, 4(2), 성루시정개발연구원, 2003.
- 행정안전부, 『지방자치단체예산개요』, 각 연도.
- 행정안전부, 『지방세정연감』, 각 연도.

Bardhan, Pranab, Decentralization of Governance and Development, Journal of Economics Perspectives, 16(4), Fall 2002.

Lin, Brian Chi-ang, More Government or Less Government? Further Thoughts for Promoting the Government, Journal of Economic Issues, 42(3), 2008.

Musgrave, R. A., The Theory of Public Finance, McGraw-Hill Kogakusha, Ltd, 1959.

Oates, W. E., Fiscal Federalism, Harcourt Brace Jovanovich, Inc., 1972.

토 론 문

- 토론문 1 : 유금록 교수(군산대학교) / 49
- 토론문 2 : 윤석완 교수(전북대학교) / 51
- 토론문 3 : 손희준 교수(청주대학교) / 54
- 토론문 4 : 송재복 교수(호원대학교) / 57

토 론 문

유금록(군산대학교 교수)

- 최근 재정의 건전성과 효율성을 제고하는 문제가 정부와 학계에서 중요한 이슈로 부상하고 있는 시점에서 우명동 교수님과 안국찬 교수님께서 시의적절한 논문을 발표해주신 점에 대해서 높이 평가한다.
- 우 교수님은 “지방재정 건전성 문제에 대한 재인식”이라는 주제의 논문을 통해 최근의 실증적인 자료를 사용하여 지방채무 누적과 지방재정 건전성 현황, 지방재정 건전성의 저해요인을 분석한 후, 지방분권과 지역사회 또는 지역주민에 대한 책임성, 지방정부의 자율성을 강화하는 측면을 중심으로 지방재정 건전성의 압박요인에 대한 대응방안을 제시했다.
- 안 교수님은 “지방자치제 실시가 지방재정의 건전성과 효율성에 미치는 영향”이라는 논문을 통해 지방재정의 기본조건과 지방재정운영의 기본원리, 지방재정분석진단제도를 고찰하고 지방재정의 건전성과 효율성에 관한 평가지표와 평가방법을 설명한 후, 개입시계열분석(Interrupted Time Series Analysis)을 사용하여 지방자치 실시가 전라북도의 본청과 시군의 지출수준과 자주재원비율, 인건비 자체충당지수, 지방세부담액, 지방세징수율, 지방채수입비율, 재정압박지수 등에 미친 영향을 경험적으로 분석했다. 특히 안 교수님의 논문은 통계기법을 사용하여 지방자치가 지방재정의 건전성과 효율성에 미친 효과를 실증적으로 분석했다.
- 두 교수님께서 훌륭한 논문을 통해 제시한 정책방안에 대해서 기본적으로 견해를 같이 하면서 논문의 질적 개선을 위해 몇 가지 사항을 제안하고자 한다.
 - 첫째, 재정적자를 평가할 때 실제재정수지(actual budget balance)보다 경기변동조정수지(cyclically adjusted budget balance)를 토대로 평가할 필요가 있다. 최근에 지방재정의 재정적자와 지방채무가 증가한 것은 2008년에 전세계적으로 발생한 금융위기로 인한 경제침체에 기인한 것이므로 지방재정통계자료만을 보고 설명하는 것보다 경제지표를 동시에 고려하면서 분석하는 것이 타당하다고 본다. 경기회복을 위해 정부에서 적자재정정책을 추진하여 재정적자와 국가채무가 급증한 것이 사실이지만, 경제가 침체되면 세수가 대폭적으로 줄어들어 재정적자가 증가하는 경향이 있다. 따라서 재정지출과 조세수입에 대한 경기변동효과를 제거한 후 재정적자를 평가할 필요가 있다. 다행히 2010년 1/4분기 경제성장률이 약 8.1%에 이른다고 하므로 금년에 재정적자가 상당히 감소할 것으로 예상된다.
 - 둘째, 지방재정의 비효율성을 평가하기 위해서는 재정사업에 투입된 예산과 예산투입으로 달

성된 소기의 목적달성, 즉 결과(outcome) 또는 성과(performance)를 대비할 필요가 있다.

- 셋째, 지방재정의 비효율성을 평가하는 데 있어서 각 지역의 특성이 상이하다는 제도적 맥락 (institutional context)을 반영해야 하며, 이를 위해서는 환경변수(environmental variables)가 비효율성에 미치는 영향을 조정할 필요가 있다.
- 넷째, 예산자료보다는 결산자료를 사용하는 것이 현상을 제대로 설명하는 데 있어서 타당하다고 본다.
- 다섯째, 지방자치가 지방재정의 건전성과 효율성에 미치는 영향을 분석함에 있어서 시간 (time)변수(X_{1t})와 장기효과변수(X_{3t}) 간에 상관관계가 매우 높아서 소위 다중공선성 (multicollinearity)으로 인해 추정계수가 편의(biased)될 수 있으므로 장기효과변수를 제거하고 분석해야 할 것이다. 단기효과(X_{2t})변수가 사실상 장기효과변수에 해당된다고 볼 수 있다.

토 론 문

윤석완(전북대학교 교수)

1. 지방재정건전성 문제에 대한 재인식

- 본 논문은 지방재정건전성을 지방채무 누적이란 관점에서 조명하고, 이러한 지방채무의 누적을 가져온 요인을 지방정부의 자체요인, 정부간 재정관계요인, 재정관리 실태 등의 관점에서 논의하고 이에 대한 개선요인을 지방재정 운영의 비효율성에 대한 오해와 재인식, 지방재정 운영의 지역사회 책임성 확보 필요성, 지방정부운영의 중앙정부 재정책임성이 갖는 한계인식, 지방재정운영의 지역사회 책임성 확보 필요성 등의 관점에서 제시하고 있음.
- 본 분석은 지방채무증가율이 중앙정부 보다 높고 채무가 사업성 채무보다 세입보전적 적자 채무의 규모가 상대적으로 크고 빠르게 증가하고 있어 지방재정의 건전성이 악화되었다고 파악하고 있음
- 이러한 지방재정건전성 악화는 몇 가지 요인에 의한 것으로 파악하고 있음. 첫째, 지방정부의 지방세출증가율이 전체 세입 중 지방자체재원 증가율을 훨씬 웃돌고 있는 자체적인 요인. 둘째는 국가가 보조금 사업을 확장하면서 지자체의 부담비율을 높이는 국고매칭 예산방식과 선순환적인 세원배분 기능의 문제, 중앙정부의 정책방향의 변동과 변화, 등의 정부간의 재정관계 요인. 셋째, 재정관리제도의 기능 미흡, 지역자율통제체제의 부재 등의 재정관리 실태 측면에서의 요인.
- 그러나 지방재정의 건전성 악화의 요인은 단순한 총량적인 평균적인 개념에서 보지 말고 지방재정활동이 지역주민이나 지역사회의 자원들 사이의 관련성을 제고 시킬 수 있는 관점에서 점검해볼 필요가 있음, 이것은 지방정부 차원에서만 대응할 수 있는 성질이 아니라고 보고 있음.
- 세원배분이 중앙정부에 집중되어 있는 이상 지방정부의 재정운영에서 중앙정부의 책임성이 클수 밖에 없기 때문에 지방재정구조가 도덕적 해이로 건전성이 악화될 유인을 갖고 있음. 따라서 재정의 건전성과 효율성 확보를 이를 해소할 필요가 있다고 보고 있음.

- 이를 위해서는 근본적으로 지역사회 내지 지역주민의 이해관계가 더 긴밀하게 반영될 수 있는 재정체계가 구축되어 지방재정운영의 책임성이 지역사회와 지역주민에게 전환되어야 한다고 보고 있음.
- 본 연구는 지방재정의 건전성 분석은 지금까지 주로 분석한 방법과는 다른 시각에서 접근하고 있다는 관점에서 보다 큰 의미를 부여 할 수 있는 좋은 논문이라 판단됨.
- 그러나 지방재정의 건전성을 단순한 지방채무현황 관점에서 보고 있다는 다소 문제가 있음. 건전성은 채무지수 외에 재정수수지 수입성장 등의 관점에서도 검토가 필요하다고 판단됨.
- 또한 건전성 문제를 지방채에만 초점을 두어 시작한 반면에 구체적인 분석에 서는 세입과 세출문제를 다루고 있어 연결고리 다소 약하다고 판단됨.

2. 지방자치제 실시가 지방재정의 건전성과 효율성에 미친 영향

- 본 논문은 지방자치제도의 도입이 지방재정의 건전성과 효율성에 어떻게 영향을 미쳤는지를 민선 4기와 민선 1-3기를 비교분석하여 민선 5기의 재정운용에 있어서 바람직한 방향을 제시하고 한 논문임.
- 분석을 위해서 지방재정의 기본조건과 재정운영의 기본원리를 재정건전성의 원리, 효율성의 원리, 과도한 비용의 증가, 내부성, 파생적 외부성, 분배적 불공평, 책임성, 투명성 관점에서 논의함
- 이러한 지방재정의 운영원리를 실현하기 위한 제도로 지방채 발행 제도, 지방재정투융자심사 제도, 지방재정분석 및 진단제도들이라 생각하고 이들의 구체적인 내용과 특징을 논의함.
- 이 제도들을 중심으로 재정건전성 지표와 재정효율성 지표를 지출수준, 자주 재원비율, 인건비자체 충당지수, 주민 1인당 지방세부담액, 지방세징수율, 지방채수입지율, 지방채수입비율, 재정압박지수 등으로 선정함
- 이들 지표를 중심으로 전북의 재정효율성과 건전성을 1985년부터 2008년까지 분청, 시, 군에

대한 분석을 절단형 시계열 분석 방법으로 수행함.

- 분석결과 본청의 경우 지방자치 실시에 따른 단기적 효과는 지방세 징수율 제외하고는 대부분 장기효과만 있는 것으로 분석되었음. 시와 군 경우는 도와 마찬가지로 대부분 지표에 단기효과가 없고 장기효과에 효과가 있는 것으로 분석되고 있음.
- 본 연구가 다양한 재정건전성과 효율성 변수를 선정하여 재정의 효율성과 건전성을 시간변수를 장단기적으로 구분하여 분석하고 있음은 특징적인 좋은 분석이라 할 수 있음.
- 그러나 통제변수를 시간변수보다는 실질적인 자료를 이용할 경우에 보다 명확한 결과를 얻을 수 있다는 관점에서 다소 아쉬움이 있음.
- p10의 “시분의 경우는 단기적으로 영향이 없어도 장기적으로 910억원의 증가를 보여준다”고 언급하고 있음. 시의 단기에 대한 통계량 값이 유의수준이 없는 것으로 나타나고 있음. 이것은 영향이 없다는 것을 의미하지 않음.
- 본 분석은 지출수준, 자주재원비율, 인건비 자체 충당지수, 지방세 부담액, 지방세징수율, 지방채수입비율, 재정압박지수, 행사축제비율, 민간이전경비, 예산집행율 등을 통하여 재정효율성과 건전성을 분석하고 있으나 종합적인 관점에서 재정의 효율성과 건전성에 대한 개선 여부를 판정이 어려움.
- 이들을 종합하여 판정할 수 있는 방안이 향후 제안되었으면 좋을 것 같음.

토 론 문

손 희 준(청주대학교 교수)

이번 6.2 지방선거를 통해 곧 출범할 민선 5기를 앞두고 전북재정포럼이 정한 “지방재정의 건전성과 효율성”이야말로 시의적절하고 매우 중요한 주제라고 생각합니다. 또한 발제를 맡아주신 두 분이 이 분야에 전문가이시고, 우명동교수님은 거시적이며 구조적인 문제를 집중 분석하셨고, 안국찬 교수님은 지방자치제의 도입이 지방재정의 건전성과 효율성에 어떠한 영향을 미쳤는지를 전북을 중심으로 미시적으로 실증분석을 해 주셔서 오늘의 자리가 더욱 의미 있다고 사료됩니다. 그러나 오늘의 역할이 토론이어서 잘 알지도 못하면서, 평소에 생각한 점을 중심으로 몇 말씀드리고자 합니다.

1. “지방재정 건전성 문제에 대한 재인식”에 대해

- 우선 우명동 교수님은 지방재정의 건전성을 지방채 등 채무를 중심으로 2007년부터 최근까지의 데이터를 중심으로 분석하시고, 지방채무 증가의 구조적인 측면을 ① 지방자치단체의 자체 요인과 ②중앙정부에 의한 요인 및 ③ 재정관리 제도의 불충분성 등으로 구분하여 문제점을 도출하고 이러한 문제를 극복하기 위한 대안까지 제시해 주셨습니다. 역시 날카로운 지적이시며, 지방재정의 본질적인 구조상의 문제점을 적나라하게 드러내어 핵심적인 해결방안을 생각하게 해 주셔서 감사드립니다.
- 그러나 가장 먼저 지방재정이 불건전하나의 문제와 관련해서 건전성의 개념과 조작화 및 측정지표 등을 좀더 구체적으로 제시해 주셨으면 더 많은 도움이 되었으리라 봅니다. 지방재정법에서 “건전재정의 원칙”을 천명하면서 지방재정은 세입의 범위 안에서 세출을 하도록 규정하고 있습니다. 그렇다면 <표 6>의 통합재정수지에서 지방재정이 2007년과 2008년 공히 적자를 나타내고 있는데, 회계적인 지식이 없어서 그렇지만, 지방재정이 적자를 냈다는 것이 선뜻 이해가 잘 가지 않습니다.
- 관련해서 행정안전부가 발표하고 있는 <표 2>부터의 자료는 일상적인 지방채의 개념과과 상치합니다. 강의시간에 지방채의 개념은 1회계연도 이상의 상환을 전제로 증서차입이나 채권 발행을 지방채로 규정하고 있습니다. 해서 <표 4>의 당해 년도 상황을 전제로 발행하는 것은 “일시차입금”이지, 지방채는 아닙니다. 따라서 일시차입금이 포함되어 있다면 자료 자체가 다소 부풀려져 있습니다. 또 하나, 채무의 경우 누적채무인지, 당해 년도 발행액인지 등의 문제

도 전제되어야 합니다. 이 문제를 가장 잘 알고 있을 행안부의 채무현황 자료를 인용하신 것인 만큼 해석의 문제는 있을 것이라고 봅니다. 자료분석과 관련해서 순계예산과 총계예산 및 당초예산규모와 최종 예산은 차이가 많이 나며, 결산과 예산의 경우도 차이가 많습니다. 그러므로 <표 9>의 해석에는 주의가 필요합니다. 2008년을 기준으로 행안부의 자료인 <표 2>는 19조 486억원이 채무인데, <표 9>는 4조 7,283억원입니다.

- 일반적으로 부채(채무)가 나쁘지만, 상환능력이 있다면 오히려 적정한 수준에서는 권장할 만하다고 봅니다. 그 동안 지방채의 비중이 매우 작았던 점을 고려할 때, 문제는 오히려 적정수준이나 범위의 문제이지, 단순히 최근의 증가율의 문제는 아니라고 봅니다. 따라서 지방채무 전체가 증가하는 것이 불건전해 진 것인지에 대해 먼저 검토가 필요하다고 봅니다. 또한 본문에도 있지만, 오히려 사업성 채무는 바람직하기 때문에 재정의 건전성을 판단하는 기준이 무엇인지 여쭙보고 싶습니다.
- 나머지 문제점 지적과 중앙정부에 대한 책임성보다는 주민에 대한 또한 지역사회에 대한 책임성을 주장하신 점 등은 모두 동의합니다. 단지 “만약 지방재정이 불건전하다면” 건전하게 만드는 게 중요하고, 이 일을 과연 누가 해야 합니까? 대부분의 주장이나 언론은 불건전하다고 지적만 하는 게 아닌가 싶습니다.

2. “지방자치제가 지방재정의 건전성과 효율성에 미친 영향”에 대해

- 안교수님의 논문은 지방자치제의 도입이라는 제도도입이 재정의 건전성과 효율성에 미친 영향을 “단절적인 시계열 분석”을 통해 확인하신 논문으로 매우 의의 있고 중요한 시사점을 제시하시고 있고 흥미 있게 읽었습니다.
- 이 분석에서 가장 중요한 게, 제도도입 이후의 관찰치에 영향을 미치는 다른 요인을 통제해야 하는데, 과연 가능한가 싶습니다. 논문에서 밝히고 있다시피 좀더 신중한 분석과 결과에 대한 해석이 필요하다고 봅니다.
- 또한 실제로 적용하신 지표값이 각 자치단체의 건전성과 효율성을 측정할 수 있는 지표인지에 대한 설명이 부족합니다. 왜냐하면 <표 1>의 재정분석지표와 신두섭 박사가 제시한 <표 2>의 지표를 그대로 사용하신 것이 아니기 때문입니다. 결국 이론적 배경인 2장과 3장의 분석이 논리적인 연계부분이 취약한 게 대단히 아쉽습니다. 이 부분만 보완이 된다면 무려 1985년부터 2008년까지의 방대한 자료를 토대로 분석하신 결과를 크게 활용할 수 있으리라

봅니다. 따라서 오히려 논문제목을 “지방자치제의 도입이 지방재정에 미친 영향분석- 전라북도
도를 중심으로”로 수정하시는 게 어떠실지?

- 좀 추가한다면 분석 자료의 기간을 보니, 지방의회만 구성된 시기와 민선시기를 구분해 보고,
또한 민선 각 기간을 구분하여 분석한다면 상당히 많은 이야기를 도출할 수 있으리라 봅니다.
또한 전라북도의 지방재정분석 결과를 상호 비교한다면 재정분석제도의 의의와 한계 등
을 함께 이해하는 데에도 도움이 될 것입니다.

토 론 문

송 재 복(호원대학교 교수)

1. 문제제기

- 그리스의 재정위기와 함께 경제개발협력기구들의 재정건정성 문제가 대두되는 시점에서 지방재정의 건전성문제를 연구하는 것은 의미 있음.
- 우리나라 국가채무는 국내총생산(GDP)의 33.8%로 이 중 지방 채무는 2.4%임
- 현재 지방 채무를 보면 아직 위험성이 심각하지는 않음. 다만 지방채의 증가속도가 빠르다는 것이 문제임
- 우교수는 지방재정건정성을 저해하는 요인을 지역사회주민의 입장에서 연구함, 안교수는 건정성과 효율성을 전북도, 시군과의 비교적 관점에서 시계열분석을 함

2. 지방재정건정성 침해요인에 대한 검토

- 지방재정건정성차원에서 그것을 가져오는 요인 중 몇 가지는 신중한 접근이 요구됨
- 첫째, 지방정부의 재정자립도가 낮은 상황에서 국고매칭 방식의 증가는 지방재정의 악화원인이 라고 볼 수 있음
 - 세원구조가 중앙대 지방이 80:20인 상황에서 지방정부는 재원확보를 위한 중앙정부사업에 집착하며 그에 따른 매칭 펀드의 증가로 결국 재정의 건정성이 악화될 우려 있음.
 - 이러한 차원에서 올해부터 시행하는 지방소비세의 도입은 지방정부의 자주재원으로서 지방재정의 건정성에 기여할 것으로 봄.
 - 전라북도의 경우 올해 1,300억원을 배분받게 되어 전국 총 1조 3천 222억원의 5%를 차지함. 당초예산액보다 60억원이 많은 액이 배정될 전망인데, 이는 국내경기회복과 더불어 민간소비 및 투자가 다소 회복되면서 올 1분기 경제가 전년 동기대비 7.8% 향상되어서 부가가치세의 세수규모가 늘어났기 때문임
- 둘째, 중앙정부의 업무이관에 따른 지방정부의 재원부담도 재정건정성을 침해함
 - 예컨대 기초노령연금제도의 도입 등 복지분야 사업의 증가에 따른 사업비지출이 지방정부의 부담으로 됨. 중앙정부의 업무이전은 반드시 재원이 동시에 수반되어야 함.

셋째, 선거로 인한 선심성예산, 전시행정예산사용이 지방정부재정건전성을 침해함

- 일반적으로 선거에 의해 지방정부는 득표를 의식한 선심성사업이나 전시사업에 투자확대를 초래하여 지방정부의 압박요인이 됨. 따라서 지방재정의 효율성차원의 지출문제가 검토되어야 할 것임

3. 현행 지방재정 관리제도에 대한 검토

- 현재 운영되는 재정분석진단제도, 재정투융자심사제도, 지방채발행총액한도제가 운영됨
 - <재정진단과 진단제도>는 분석적 차원이며 진단과 분석의 결과에 따른 구속력이나 집행력은 없어 지방재정건전성 확보에 한계가 있음
 - <재정투융자심사제도>는 실질적인 면에서 투자사업의 적정성차원에서 심사하는 형태로 지방재정건전성에 직접적인 기여제도로서는 한계가 있음
 - <지방채발행총액한도제>는 실질적으로 지방재정건전성 확보에 가장 통제력이 있음
- 간접적인 관리방안으로서 감시적이면서 대응성 있는 행정과 관련된 주민참여예산제가 있음. 그러나 <주민참여예산제>는 전복의 시도의 경우 도입이 형식적인 차원임
 - 예산학교나 전문적인 주민예산교육을 통해서 예산이론화 및 체계화를 통해 실질적인 주민참여가 되어야 지방재정건전성에 기여할 것으로 봄
- 우교수님이 제시하는 지방채발행을 위해 지역선거를 실시하는 것은 또 다른 지방채의 증가, 즉 악순환 구조를 탄생시켜 지방재정의 건전성이 더욱 침해될 가능성이 큼

4. 지방재정의 건전성확보 방안

1) 중앙정부 차원

- 행정안전부는 지방채발행에 대한 양적 및 질적 관리제도가 필요함
- 양적 관리제도로써 총액한도제 철저한 적용)과 질적 관리제도(재정진단분석 등)이 병행해야 함

2) 지방정부차원

- 지방세원에서 지방소비세 증액 필요(5%⇒ 10%)

- 지방채발행 사전심사제도 도입필요
- 재정투융자심사제도의 실제화
 - 사업의 투자여부 외에도 재정건전성 차원에서의 심사내용이 강화되어야 함
- 도, 시군의 자체평가를 강화해야 함
 - 도, 시군이 자체적으로 하는 사후 사업평가가 형식화되어 있어 아무런 통제기능을 수행하지 못함
 - 자체평가제도를 강화하여 사업성과에 대한 전반적인 평가를 기초로 사업의 계속성여부, 예산 지출의 적정성여부 등을 통한 재정지출요인을 줄여가는 노력이 필요
- 지방재정건정성평가위원회제도 설치
 - 도, 시군의 지방재정지출은 지속적으로 증가되고 있어 지방재정건전성확보차원에서 도, 시군에 <도 또는 시군재정건정성평가위원회>를 설치하여 매년 평가, 재정수준을 유지하는 것이 필요
 - 도, 시군의 조례로 제도설치규정 함
 - 위원회구성은 재정전문가, 해당 공무원, 민간이 공동참여하여 평가작업수행
 - 평가결과를 단체장 및 시민에게 공개하여 지방재정의 수준, 위험성, 앞으로의 재정운영방안 등을 제시하여 사업예산편성 시 반영토록 함